

**BUDAYA HUKUM MENGENAI PENGUASAAN TANAH  
NEGARA DALAM RANGKA PENGEMBANGAN EKONOMI  
MASYARAKAT LOKAL KABUPATEN SUMBAWA,  
NUSA TENGGARA BARAT**



**TESIS**

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan  
Program Magister Ilmu Hukum**

**Oleh :**

**ARIEF RAHMAN,SH.  
NIM : B4A. 001.008**

**DOSEN PEMBIMBING ;  
PROF. RONNY HANITJO SOEMITRO, SH**

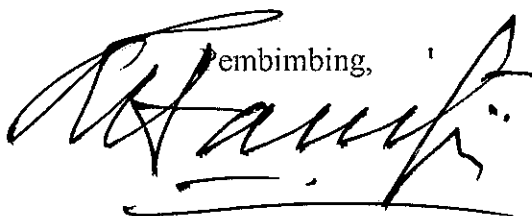
**PROGRAM PASCA SARJANA  
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG  
2003**

**BUDAYA HUKUM MENGENAI PENGUASAAN TANAH  
NEGARA DALAM RANGKA PENGEMBANGAN EKONOMI  
MASYARAKAT LOKAL KABUPATEN SUMBAWA,  
NUSA TENGGARA BARAT**

**Disusun Oleh:**  
**ARIEF RAHMAN, SH**  
**NIM: B4A 001008**

Dipertahankan dihadapan Dewan Penguji  
Pada Tanggal 9 Oktober 2003

Tesis ini telah diterima  
Sebagai Persyaratan untuk memperoleh Gelar  
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing,  


**PROF. RONNY HANITJO SOEMITRO, SH**  
NIP. 130350517



Mengetahui Ketua Program,

**PROF. DR. BARDANAWATI ARIEF, SH**  
NIP: 130350519

## **MOTTO:**

- Tiada kata jera dalam perjuangan, sekali gagal bukan berarti gagal untuk seterusnya. Belajarlah dari kegagalan dalam meniti prestasi menuju kemenangan.
- Hidup adalah pola pikir. Baik buruknya kehidupan sangat ditentukan oleh pola pikir itu. Dan sebaik-baik pola pikir adalah yang bersumber dari Al Qur'an dan Al Hadist.

## **PERSEMBAHAN**

- Sembah sujud buat kedua orang tuaku : Ayahanda H.Buraeng (Alm) dan ibunda Bidasari Ibrahim.
- Tesis ini kupersembahkan kepada:
  1. Isteriku tercinta : Khadijah Resyadinova
  2. Anak-anakku tersayang : Diman Ade Mulada dan Dadi Arja Kusuma
  3. Adik-adikku dan saudara-saudaraku:
    - Dra. Mastari dan Suharto, SH
    - M. Amirin dan Sri Rohayu
    - Joni Ikhsan dan Yanti Hartati
    - Sri Hartati dan Adi Manurung
    - Pawanari, S.Ag

## KATA PENGANTAR

Puji Syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, karena atas perkenanNya .Jualah, penulis dapat menyelesaikan Tesis ini sesuai dengan rencana. Pembuatan sebuah Tesis merupakan suatu persyaratan akademik yang diwajibkan bagi setiap mahasiswa yang akan menyelesaikan study pada Program Magister, tidak terkecuali Program Magister Ilmu Hukum.

Masaiah-masalah aktual yang diangkat dan dianalisis dalam tesis ini adalah dirancang sesuai dengan bakat dan minat penulis, tetapi tetap pada koridor konsentrasi bidang kajian yang penulis geluti.

Tesis ini penulis titik beratkan pada soal agraria khususnya yang menyangkut aspek penguasaan tanah. Tanah adalah benda tetap yang sangat penting artinya bagi manusia dan mahluk-mahluk lainnya di permukaan bumi. Karena itu tanah merupakan salah satu sumber produksi selain modal dan tenaga kerja.

Meskipun Hukum Pertanahan Nasional sudah resmi berlaku 42 tahun yang silam, nampaknya kehadiran Undang-undang itu belum mampu meredam keinginan dan upaya masyarakat pedesaan umumnya dan khususnya masyarakat pedesaan/llokal Kabupaten Sumbawa, Nusa Tenggara Barat untuk membuka dan menguasai tanah berdasarkan budaya hukum mereka. Fakta inilah yang mengilhami penulis untuk merumuskan judul “Budaya Hukum Mengenai Penguasaan Tanah Negara Dalam Rangka Pengembangan Ekonomi Masyarakat Lokal Kabupaten Sumbawa, Nusa Tenggara Barat”.

Dalam penulisan tesis ini tidak sedikit dijumpai kendala atau hambatan, namun semua itu dapat diatasi atas bantuan berbagai pihak. Untuk itulah maka pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada Bapak Prof. Ronny Hanitijo Soemitro, SH, sebagai pembimbing yang telah banyak meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan, saran dan petunjuk serangkaian dengan penulisan tesis ini sehingga tesis ini penulis dapat rampungkan.

Selain itu penulis juga mengucapkan banyak terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH, Ketua Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Diponegoro, Semarang
2. Ibu Ani Purwanti, SH. M.Hum, Sekretaris Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Diponegoro, Semarang
3. Bapak Gubernur NTB yang telah memberikan izin penelitian melalui Ketua Bapeda untuk melakukan penelitian di wilayahnya
4. Bapak-bapak dan Ibu-ibu Dosen Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Diponegoro, Semarang
5. Bapak-bapak dan Ibu-ibu Staf Akademik Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Diponegoro, Semarang
6. Kepala Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang beserta staf
7. Bapak kepala BPN Kabupater. Sumbawa, NTB beserta staf
8. Rekan-rekan senasib seperjuangan serta semua pihak yang telah memberikan dukungan baik moril maupun materiil demi kelangsungan proses studi hingga selesai

Semoga kebbaikannya dicatat oleh Allah SWT sebagai amal ibada. Amin.

Disamping itu, penulis menyadari bahwa apa yang disajikan lewat tesis ini masih banyak kekurangannya, untuk itu kritik dan saran yang bersifat konstruktif demi kesempurnaan tesis ini penulis terima dengan lapang dada.

Penulis

## ABSTRAK

Undang-Undang Pokok Agraria No.5 Tahun 1960 disahkan dan dinyatakan berlaku pada tanggal 24 september 1960. Sejak saat itu Bangsa Indonesia sudah mempunyai Hukum Pertanahan yang bersifat nasional sebagai pengganti Hukum Agraria Kolonial yang berlaku sebelumnya. Kendati Hukum Pertanahan nasional sudah ada dan berlaku lebih dari 42 tahun lamanya, dalam realitas, tidak dapat dipungkiri bahwa penguasaan tanah di kalangan masyarakat pada berbagai daerah, tidak terkecuali masyarakat lokal Sumbawa, Nusa Tenggara Barat, kerap dilakukan berdasarkan nilai-nilai/kaidah-kaidah sosial yang hidup dan mentradisi. Meskipun nilai-nilai/kaidah-kaidah sosial itu tidak tertulis tetapi senantiasa dipedomani dan dipatuhi anggota masyarakat setempat dalam bertindak laku. Nilai-nilai/kaidah sosial dimaksud dalam pandangan Antropologi Hukum dikenal dengan Hukum Rakyat (Non Statute Law). Jika nilai/kaidah sosial itu dikaitkan dengan sistem hukum menurut Friedman, maka nilai/kaidah sosial tersebut termasuk dalam katagori unsur budaya hukum. Hal inilah yang menjadi objek kajian penulis dalam tesis ini di bawah rumusan judul: "Budaya Hukum Mengenai Penguasaan Tanah Negara Dalam Rangka Pengembangan Ekonomi Masyarakat Lokal Kabupaten Sumbawa, Nusa Tenggara Barat".

Dengan judul di atas, penulis ingin memahami bagaimana wujud budaya hukum penguasaan tanah oleh masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa, pengakuan UUPA terhadap tanah yang dikuasai atas dasar budaya hukum serta bagaimana relevansinya dengan pengembangan ekonomi masyarakat pemegang hak atas tanah tersebut.

Penulisan tesis ini bersifat deskriptif analitis atas dasar hasil penelitian dengan metode pendekatan normative dan empiris. Jenis dan sumber data adalah primer dan sekunder. Data primer diperoleh di lapangan lewat penelitian dan data sekunder sebagai data pendukungnya. Data kemudian dianalisis secara kualitatif dengan langkah yang bersifat umum yakni, reduksi data, display data serta mengambil kesimpulan dan verifikasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa, wujud budaya hukum penguasaan tanah oleh masyarakat lokal (pedesaan) Sumbawa, NTB, dapat dilihat dari dua aspek yaitu, dari dasar penguasaan dan persepsi masyarakat terhadap tanah yang dikuasai berdasarkan budaya hukum. Tanah yang dikuasai atas dasar budaya hukum itu, mendapat pengakuan dari UUPA, hal itu terlihat dengan dimungkinkannya pemegang hak atas tanah untuk mendapatkan sertifikat hak milik, sebagai satu-satunya alat bukti hak yang kuat dalam pandangan UUPA. Penguasaan tanah itu tidak serta merta dapat menunjang pengembangan ekonomi masyarakat lokal (pedesaan) yang menguasai tanah, hal itu sangat tergantung pada kondisi tanah/lahan yang mereka kuasai serta ketersediaan sumber mata air yang bisa diandalkan untuk pengairan.

## ABSTRACT

The Agrarian Main Act Number 5, 1960 was legalized and asserted to be valid on September 24, 1960. Since then, Indonesian people had owned a national land Law which replaced the previously applied Colonial Agrarian Law. Although the national Land Law has been applied for 42 years, the reality shows that land ownership and domination system in various areas, including the local society in Sumbawa, West Nusa Tenggara Province, is performed on the basis of social values and norms that still exist in society. Although the social values and norm are the unwritten norms but they are always consistently used and obeyed by the lokal community members in all activities. The social values and norms, in the perspective of Antrophologi of Law, are known as Non-Statute Law. When the social values and norms are referred on legal system according to Friedman, they can be categorized as legal culture. This is the main object of the analysis in this thesis entitled :: "Legal Culture about the Domination of State Land for the Development of Economy of the Local Community in Sumbawa, West Nusa Tenggara".

Through the title above, the writer tries to understand the type of legal culture of land domination by the rural community in Sumbawa, the confession of the Agrarian Main Act towards the system of land domination on the basis of legal culture and its relevance to the development of the economy of the people who dominate the land.

This thesis is descriptive in nature in which the results of the analysis are obtained through the application of normatif and empirical approaches. The type and source of data are primary and secondary. The primary data was collected in the field through research while the secondary data was made the supporting data. Then the data was analyzed qualitatively following the general steps such as reduction of data, display of data, summarizing and verification.

The research results indicates that legal culture of land ownership in Sumbawa, West Nusa Tenggara, can be viewed in two aspects, those are, the basis of the land domination and the community's perception towards the land that they dominate based on the legal culture. The Agrarian Main Act confesses the land domination through legal culture which is indicated by the ownership of land certificate for the community members who dominate the land, and the certificate is the only evidence of land ownership considered valid and legal under the Regulation (Law). However, it is found that the domination of land does not contribute to the development of the economy of the rural community, it depends on the condition of the controlled land and the provision of water for irrigation.



## DAFTAR ISI

Halaman.

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
ABSTRAK. ABSTRACT.....	vii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xi
 <b>BAB I : PENDAHULUAN.....</b>	 1
a. Latar Belakang Masalah.....	1
b. Perumusan Masalah.....	4
c. Tujuan Penelitian.....	6
d. Kontribusi Penelitian.....	7
e. Kerangka Teoritik .....	7
f. Metodologi Penelitian.....	23
1. Metode Pendekatan.....	23
2. Spesifikasi Penelitian.....	25
3. Lokasi Penelitian.....	25
4. Jenis dan Sumber Data.....	26
5. Teknik Pengumpulan data.....	26
6. Teknik Pengecekan validitas data.....	28
7. Teknik Analisa Data.....	29
g. Sistematika Penulisan.....	30
 <b>BAB II. TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	 32
A. Konsepsi Tentang Budaya Hukum.....	32
1. Pengertian Budaya Hukum.....	32
2. Hukum Adat Sebagai Pola Budaya.....	34
3. Keterkaitan Antara Budaya Hukum Dengan Penegakan Hukum.....	42
B. Penguasaan Tanah Menurut perspektif Hukum Agraria kolonial, Hukum Adat dan Hukum Agrarianasional	
1. Penguasaan Tanah menurut Perspektif Hukum AgrariaKolonial.....	48
1.1. Dasar Pengaturan Hukum Agraria Kolonial.....	48
2.2. Penguasaan Tanah Oleh Negara dan Pemberian Hak kepada Perorangan.....	56
2. Penguasaan Tanah Menurut Perspektif Hukum Adat.....	64
2.1. Hak Ulayat sebagai hak yang tertinggi dalam hal PenguasaanTanah.....	64
2.1. Hak Perorangan Atas Tanah.....	66
2.2. Hubungan Hak Ulayat dengan Hak Perorangan.....	68

3. Penguasaan Tanah Menurut Perspektif Hukum Agraria Nasional.....	69
3.1. Lahirnya Hukum Agraria Nasional.....	69
3.2. Hukum Adat sebagai Dasar Hukum Agraria Nasional.....	73
3.3. Hak Menguasai Oleh Negara.....	88
3.4. Hak Perorangan Atas Tanah.....	91
3.5. Kepastian Hukum bagi Pemegang Hak Atas Tanah.....	95
C. Pola Penggunaan Tanah Dan Kegiatan Ekonomi.....	101
1. Pola Penggunaan Tanah.....	101
1.1. Penggunaan Tanah di Wilayah Pedesaan.....	101
1.2. Penggunaan Tanah di Wilayah Perkotaan.....	103
2. Kegiatan Ekonomi.....	106
2.1. Pengertian Ekonomi Tanah.....	106
2.2. Perkembangan Ekonomi Tanah.....	108
2.3. Aspek Ekonomi Tanah.....	108
2.4. Kegiatan Ekonomi.....	111
2.5. Penggunaan Tanah Bagi Kegiatan Ekonomi di Wilayah Pedesaan.Pedesaan.....	113
2.6. Penggunaan Tanah Bagi Kegiatan Ekonomi di Wilayah Perkotaan.....	115
<b>BAB III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	117
A. Gambaran Umum Kabupaten Sumbawa.....	117
B. Wujud Budaya Hukum Penguasaan Tanah Negara Oleh Masyarakat Lokal Kabupaten Sumbawa.....	124
B.1. Dasar-Dasar Penguasaan Tanah Oleh Masyarakat Lokal Kabupaten Sumbawa.....	124
B.2. Persepsi Masyarakat Lokal Kabupaten Sumbawa Terhadap Tanah yang dikuasai.....	135
C. Pengakuan UUPA Terhadap Eksistensi Hak Masyarakat Lokal Kabupaten Sumbawa terhadap Tanah yang dikuasai atas dasar Budaya Hukum.....	151
D. Relevansi Penguasaan Tanah Negara dengan Tingkat Kesejahteraan Ekonomi Masyarakat Lokal Kabupaten Sumbawa.....	180
<b>BAB IV. PENUTUP.....</b>	198
A. Kesimpulan.....	198
B. Saran .....	200

**DAFTAR PUSTAKA**  
**LAMPIRAN**

## DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1. Banyaknya Sertifikat yang diterbitkan oleh BPN Kantor Pertanahan Kabupaten Sumbawa, Tahun 2003.....	123
Tabel 2. Dasar Penguasaan Tanah Oleh Masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa.....	130
Tabel 3. Pengakuan Responden yang sudah memiliki “pas” atas tanah yang dikuasai.....	138
Tabel 4. Jenis Transaksi tanah yang lazim berlaku .....	141
Tabel 5. Pemanfaatan tanah/lahan oleh anggota masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa, dalam 15 Tahun terakhir.....	188
Tabel 6. Kuantitas Makan Responden.....	191

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Hakekat pelaksanaan pembangunan ditujukan untuk dapat menghasilkan suatu karya yang menurut perinciannya akan memberikan hasil positif bagi kehidupan manusia. Sejalan dengan proses kegiatan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah, akan membawa konsekuensi-konsekuensi yang sangat luas, terutama dalam mempertaruhkan dua kepentingan yang sama beratnya, yaitu kehendak orang perorangan dalam hubungannya dengan hak asasi manusia, dengan kepentingan umum dalam hubungannya dengan cita-cita untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang – Undang Dasar 1945.

Baik kepentingan umum maupun kepentingan orang perorangan, keduanya menuntut penghormatan dan perlakuan yang wajar dan berimbang dengan tetap mengindahkan norma-norma atau kaidah kemasyarakatan lainnya.

Perkembangan pembangunan akhir-akhir ini mengakibatkan sering munculnya permasalahan yang menyangkut tentang pertanahan. Adanya masalah-masalah tanah sering kali menimbulkan goncangan-goncangan terhadap stabilitas nasional, sehingga problem pertanahan menjadi konsumsi pembicaraan yang serius pada berbagai kalangan baik kalangan negarawan, cendekiawan, maupun para praktisi hukum. Karena hal itu sangat erat kaitannya dengan hak asasi manusia dalam rangka menegakkan "*rule of law*" di Indonesia.

Persoalan tanah merupakan persoalan yang acapkali banyak menimbulkan ekses-ekses negatif di tengah-tengah masyarakat. Tidak jarang terjadi sengketa yang melahirkan perpecahan diantara keluarga, permusuhan dalam masyarakat, bahkan dapat pula merenggut nyawa manusia. Hal ini disebabkan karena tanah mempunyai posisi sentral dalam kehidupan manusia.

Releigh Barlowe mengibaratkan tanah sebagai sepotong intan ( batu permata ) yang mempunyai banyak sisi, adakalanya tanah dipandang sebagai ruang, alam, faktor produksi, barang-barang konsumsi, milik dan modal. Disamping itu ada juga yang memandang tanah sebagai benda yang berkaitan dengan Tuhan ( sang pencipta ), berkaitan dengan masyarakat yang menimbulkan pandangan bahwa tanah sebagai kosmos, dan pandangan bahwa tanah adalah sebagai tabungan.<sup>1</sup>

S. Budhisantoso dalam Hermayulis memandang tanah dengan menekankan pada keberadaan manusia di atas tanah ( lingkungannya ), berpendapat bahwa manusia sebagai makhluk territorial dalam arti manusia tidak dapat hidup terlepas dari wilayah tempat bermukim. Sebagai makhluk sosial dan juga makhluk wilayah, manusia ditakdirkan tidak dapat hidup sendiri, bahkan mempunyai naluri atau dorongan untuk hidup berkelompok, dan selalu berhubungan satu sama lain di atas sebidang tanah dan tidak dapat hidup terpisahkan dari tanah, dan dapat dipastikan bahwa setiap kegiatan manusia mulai semenjak lahir sampai meninggal membutuhkan tanah<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Releigh Barlowe dalam Hermayulis, *Penerapan Hukum Pertanahan Dan Pengaruhnya Terhadap Hubungan Kekerabatan Pada Sistem Kekerabatan Matrilineal Minangkabau Di Sumatera Barat*, Desertasi, 1999

<sup>2</sup> Ibid hal. 2

Kedua pendapat di atas menggambarkan betapa pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, terlebih-lebih lagi bagi para petani di pedesaan termasuk petani di pedesaan Kabupaten Sumbawa Nusa Tenggara barat. Tanah bagi mereka merupakan sumber utama penghidupan dan mata pencahariannya.

Pentingnya tanah mendorong timbulnya upaya bagi masyarakat lokal kabupaten Sumbawa untuk senantiasa mempertahankan tanahnya baik secara individu maupun secara kelompok. Luasnya tanah yang terbatas dan tidak akan mengalami pertambahan merupakan salah satu penyebab selalu meningkatnya nilai ekonomis dan kultural tanah. Kalaupun terjadi pertambahan luas akibat proses alamiah di daerah pantai ( *aanslibbing*/tanah timbul ), namun pertambahan tersebut akan diikuti oleh pengikisan daerah pantai oleh ombak. Secara ekonomis, luas tanah sangat terbatas sementara manusia akan selalu bertambah, maka nilai ekonomis tanah tersebut akan selalu meningkat, sebagaimana yang berlaku pada hukum ekonomi yakni semakin tinggi penawaran akan tanah dan persediaannya semakin menyempit/terbatas, maka nilai tanah akan semakin meninggi. Dengan tingginya harga tanah maka semakin tidak terjangkau oleh sebahagian besar petani yang masih hidup di bawah garis kemiskinan, dan hal inilah yang menyebabkan munculnya petani *gurem*<sup>3</sup> bahkan buruh tani yang tidak punya lahan pertanian sejengkalpun. Secara kultural, penguasaan tanah akan memperlihatkan eksistensi manusia, baik kelompok maupun individu di dalam masyarakat sehingga akan selalu ada upaya manusia dan masyarakat untuk

---

<sup>3</sup> Petani *Gurem* adalah petani yang memiliki lahan pertanian yang sempit/terbatas sehingga dari hasilnya tidak mampu untuk mencukupi kebutuhan hidup keluarganya.

mempertahankan dan memperluas tanah yang dikuasainya. Upaya memperluas tanah yang dikuasai bisa menempuh beraneka ragam cara seperti misalnya jual-beli, gadai sewa menyewa dan juga dengan cara membuka tanah hutan. Tanah hutan yang dibuka adalah tanah yang terdapat di bagian wilayah Desanya tanpa memasuki batas wilayah desa lain<sup>4</sup>. Fenomena seperti ini sudah terpola dan membudaya sehingga selalu mewarnai kehidupan masyarakat lokal kabupaten Sumbawa Nusa Tenggara Barat sampai saat ini.

Kenyataan dan dialektika penguasaan terhadap tanah demikian akan menimbulkan kebutuhan masyarakat akan pengaturan penguasaan tanah dan kepastian hukumnya sehingga adanya jaminan bebas dari gangguan pihak lain. Kebutuhan tersebut dirasakan baik oleh masyarakat yang sejak awal telah menempati suatu wilayah tertentu ( penduduk asli ) maupun masyarakat pendatang yang sudah diterima dan diakui oleh masyarakat sebagai bagian dari warganya. Seiring dengan perkembangan kebudayaan manusia, pengaturan penguasaan tanah pada mulanya ditemukan dalam bentuk hukum tidak tertulis, yang berkembang dan dibentuk bersama oleh masyarakat yang kemudian berlaku serta dipatuhi terbatas pada kesatuan masyarakatnya. Peraturan demikian dalam literatur hukum Indonesia dikenal dengan hukum adat tentang penguasaan tanah.

## **B.PERUMUSAN MASALAH**

Sebagai implementasi Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960, memberikan hak yang

---

<sup>4</sup> Bagi masyarakat lokal Sumbawa, membuka tanah di luar batas wilayah desanya merupakan suatu pantangan kecuali atas ijin kepala Desa setempat sebagai penjelmaan rakyatnya.

sangat luas pada Pemerintah untuk mengatur soal penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan Bumi. Air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya<sup>5</sup>. Dalam Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 Hak Menguasai Negara atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dituangkan dalam pasal 2 ayat ( 1 ), ( 2 ), ( 3 ) dan ( 4 ).

Cita-cita ideal yang terkandung di dalam konsepsi Hak Menguasai Negara adalah menempatkan Negara sebagai sentral yang mengatur pemanfaatan kekayaan untuk kemakmuran rakyat <sup>6</sup>. Di sisi lain, Pasal 32 Undang-Undang Dasar 1945 telah memberikan landasan terhadap pengakuan pluralisme budaya di Indonesia. Kenyataan bahwa Indonesia terdiri dari berbagai suku bangsa dengan keanekaragaman budayanya juga dipahami dan disadari oleh pembentuk Undang-Undang Pokok Agraria, yang teraktualisasi dengan menampung hukum adat sebagai dasar hukum agraria ( Pasal 5 UUPA ). Dengan terakomodasinya hukum adat sebagai dasar hukum agraria, tanpa sadar mengakui pluralisme hukum adat tentang tanah, walaupun hal itu bertentangan dengan tujuan UUPA itu sendiri yaitu tercapainya unifikasi hukum tanah di Indonesia.

Penguasaan tanah dalam masyarakat lokal Kabupaten Sumbawa adalah berbentuk hak ulayat desa. Pasal 3 UUPA menyatakan bahwa hak ulayat tersebut akan tetap diakui keberadaannya sepanjang menurut kenyataannya masih ada.

Dalam praktek pelaksanaannya, pernyataan tersebut mengalami penyimpangan-penyimpangan yang disebabkan oleh interpretasi yang kurang

---

<sup>5</sup> Lihat Pasal 33 ayat ( 3 ) Undang-Undang Dasar 1945

<sup>6</sup> Noer Fauzi dan Dianto Bachariadi, *Hak Menguasai dari Negara ( HMN ), Persoalan Sejarah yang harus diselesaikan*. Kertas kerja posisi KPA ( Position Paper No. 004/1998, hal.3.



tepat atas hukum adat oleh pengambil kebijakan yang membawa konsekuensi tidak sinkronnya pengakuan tentang penguasaan masyarakat lokal atas tanah yang telah diatur oleh UUPA.

Bertolak dari uraian di atas, maka penulis mencoba untuk mengidentifikasi beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana wujud budaya hukum penguasaan tanah negara oleh masyarakat lokal kabupaten Sumbawa, Nusa Tenggara Barat ?
2. Bagaimana pengakuan UUPA terhadap eksistensi hak masyarakat lokal kabupaten Sumbawa atas tanah yang diperoleh berdasarkan budaya hukumnya ?.
3. Apakah ada relevansi penguasaan tanah negara oleh masyarakat lokal kabupaten Sumbawa terhadap tingkat kesejahteraan ekonominya ?.

### **C. TUJUAN PENELITIAN**

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Untuk mendiskripsikan perkembangan penguasaan tanah yang hidup dan berkembang dalam masyarakat lokal kabupaten Sumbawa, dengan diterapkan hukum pertanahan yang berlaku secara nasional.
2. Mengetahui dan mengkaji bagaimana pengakuan pemerintah dengan berlakunya UUPA terhadap hak masyarakat lokal Sumbawa atas tanah yang diperoleh berdasarkan budaya hukumnya.
3. Mengetahui dan mengkaji apakah ada keterkaitan antara penguasaan tanah oleh masyarakat lokal Sumbawa dengan peningkatan status ekonominya.

#### **D. KONTRIBUSI PENELITIAN**

##### **a. Manfaat Praktis.**

Manfaat praktis yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Menginventarisir norma-norma yang hidup dan mengatur tentang penguasaan tanah, yang masih dijadikan pedoman bagi tingkah laku masyarakat lokal Sumbawa Nusa Tenggara Barat.
2. Bagi Badan Pertanahan nasional dapat dijadikan sebagai bahan masukan dalam mengatasi permasalahan-permasalahan pertanahan yang timbul dalam upaya mewujudkan tertib dan kepastian hukum dalam bidang hukum pertanahan di tengah-tengah masyarakat.

##### **b. Manfaat Teoritis**

Dari segi teoritis penelitian ini diharapkan dapat :

1. Memberikan informasi terbaru tentang pola penguasaan tanah oleh masyarakat lokal Sumbawa sehingga menambah referensi dalam mata kuliah hukum ekonomi pertanahan yang bisa dipelajari di Fakultas Hukum dalam upaya mengembangkan keilmuan di bidang hukum khususnya hukum pertanahan.
2. Sebagai tambahan bacaan dalam lingkungan hidup sosial, sebagai salah satu kajian dari lingkungan hidup manusia.

#### **E. KERANGKA TEORITIK**

Menurut kodrat alam, manusia di mana-mana dan pada zaman apapun juga selalu hidup bersama, hidup berkelompok-kelompok. Sekurang-kurangnya

kehidupan bersama itu terdiri dari dua orang, suami isteri ataupun ibu dan bayinya.

Dalam sejarah perkembangan manusia tak terdapat seorangpun yang hidup menyendiri, terpisah dari kelompok manusia lainnya, kecuali dalam keadaan terpaksa dan itupun hanyalah untuk sementara waktu.<sup>7</sup>

Hidup menyendiri terlepas dari pergaulan hidup manusia dalam masyarakat, hanya mungkin terjadi dalam alam dongeng belaka, namun dalam kenyataan hal itu tak mungkin terjadi. Sejak dahulu kala pada diri manusia terdapat hasrat untuk berkumpul dengan sesamanya dalam suatu kelompok, hasrat untuk bermasyarakat.

*Aristoteles* ( 384 – 322 sebelum M ), seorang ahli fikir Yunani Kuno menyatakan dalam ajarannya, bahwa manusia itu adalah *zoon politikon*, artinya bahwa manusia itu sebagai makhluk pada dasarnya selalu ingin bergaul dan berkumpul dengan sesama manusia lainnya, jadi makhluk yang suka bermasyarakat. Dan oleh karena sifatnya yang suka bergaul satu sama lain, maka manusia disebut makhluk sosial.

Manusia sebagai individu ( perseorangan ) mempunyai kehidupan jiwa yang menyendiri, namun manusia sebagai makhluk sosial tidak dapat dipisahkan dari masyarakat. Manusia lahir, hidup berkembang dan meninggal dunia di dalam masyarakat.

---

<sup>7</sup> C.S.T. Kansil., *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*, PN Balai Pustaka, 1984, Hal. 29

Hasrat untuk hidup bersama memang telah menjadi pembawaan manusia merupakan suatu keharusan badaniah untuk melangsungkan hidupnya.

Hidup bersama sebagai perhubungan antara individu berbeda-beda tingkatnya, misalnya: hubungan suami isteri dalam rumah tangga, keluarga, suku bangsa, bangsa. Kehidupan bersama itu dapat berbentuk desa, kota, daerah maupun negara. Persatuan manusia yang hidup bersama itu lazim disebut masyarakat.

Tiap manusia mempunyai sifat, watak dan kehendak sendiri-sendiri. Namun di dalam masyarakat manusia mengadakan hubungan satu sama lain, mengadakan kerja sama, tolong-menolong, Bantu-membantu untuk memperoleh keperluan hidup.

Tiap manusia mempunyai keperluan sendiri-sendiri. Seringkali keperluan itu searah serta sepadan satu sama lain, sehingga dengan kerjasama tujuan manusia untuk memenuhi keperluan itu akan lebih mudah dan lekas tercapai.

Akan seringkali pula kepentingan-kepentingan itu berlainan bahkan ada juga yang bertentangan, sehingga dapat menimbulkan pertikaian yang mengganggu keserasian hidup bersama. Dalam hal ini orang atau golongan yang kuat menindas orang atau golongan yang lemah untuk menekankan kehendaknya.

Apabila ketidakseimbangan perhubungan masyarakat yang meningkat menjadi perselisihan itu dibiarkan, maka mungkin akan timbul perpecahan dalam masyarakat. Oleh karena itu dalam masyarakat yang teratur, manusia/anggota masyarakat itu harus memperhatikan kaidah-kaidah, norma-norma ataupun peraturan-peraturan hidup tertentu yang ada dan hidup dalam masyarakat di mana ia berada.

Dengan sadar atau tidak, manusia dipengaruhi oleh peraturan-peraturan hidup bersama yang mengekang hawa nafsu dan mengatur hubungan antar manusia. Peraturan-peraturan hidup itu memberi ancer-ancer perbuatan mana yang boleh dijalankan dan perbuatan mana yang harus dihindari.

Peraturan-peraturan hidup itu memberi petunjuk kepada manusia bagaimana ia harus bertingkah laku dan bertindak di dalam masyarakat. Peraturan-peraturan hidup seperti itu disebut peraturan hidup kemasyarakatan. Peraturan hidup kemasyarakatan yang bersifat mengatur dan memaksa untuk menjamin tata tertib dalam masyarakat dinamakan *peraturan hukum* atau *kaidah hukum*. Peraturan hukum atau kaidah hukm itu ada yang bersifat tertulis dan ada yang bersifat tidak tertulis. Kaidah hukm yang tidak tertulis disebut hukum adat

Menurut Iman Sudiyat, di dalam setiap wilayah hukum Indonesia, hukum adat tumbuh, dianut dan dipertahankan sebagai peraturan penjaga tata tertib sosial dan tata tertib hukum diantara manusia, yang bergaul di dalam suatu masyarakat, supaya dengan demikian dapat dihindarkan segala bencana dan bahaya yang mungkin atau telah mengancam. Ketertiban yang dipertahankan oleh hukum itu baik bersifat bathiniyah maupun jasmaniah, kelihatan dan tak kelihatan, tetapi diyakini dan dipercaya sejak kecil sampai berkubur berkalang tanah. Di mana ada masyarakat di situ ada hukum ( Adat ).<sup>8</sup> . Selanjutnya beliau mengatakan, hukum yang terdapat dalam masyarakat manusia, betapapun sederhana dan kecilpun masyarakat itu, menjadi cerminnya. Karena tiap masyarakat, tiap rakyat,

---

<sup>8</sup> Iman Sudiyat, *Asas-Asas Hukum Adat Bekal Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, Edisi keempat, 1981, hal.33

mempunyai kebudayaan sendiri dengan corak dan sifatnya sendiri, mempunyai struktur alam pikiran ( "*geestesstructur*" ) sendiri, maka hukum di dalam setiap masyarakat sebagai salah satu penjelmaan "*geestesstructur*" dari masyarakat yang bersangkutan, mempunyai corak dan sifatnya sendiri, yaitu : Hukum dari masyarakat masing-masing berlainan.

Von Savigny mengajarkan bahwa, hukum mengikuti "*Volkgeist*" ( jiwa/semangat rakyat ) dari masyarakat tempat hukum itu berlaku. Karena *Volkgeist* masing-masing masyarakat berlainan, maka juga hukum masing-masing masyarakat itu berlainan pula. Begitu pula halnya dengan hukum adat di Indonesia. Hukum Adat itu senantiasa tumbuh dari suatu kebutuhan hidup yang nyata, cara hidup dan pandangan hidup yang keseluruhannya merupakan kebudayaan masyarakat tempat hukum adat itu berlaku. Tidak mungkin suatu hukum yang asing bagi masyarakat itu dipaksakan atau dibuat, apabila hukum yang asing itu bertentangan dengan kemauan orang terbanyak dalam masyarakat yang bersangkutan, atau tidak memenuhi rasa keadilan rakyat yang bersangkutan; pendek kata : bertentangan dengan kebudayaan rakyat yang bersangkutan<sup>9</sup>.

Selain hukum yang tidak tertulis seperti yang dikemukakan di atas, juga dikenal adanya hukum yang tertulis yaitu yang dibuat oleh pejabat yang berkompeten untuk itu. Hukum dalam kehidupan masyarakat diartikan berbagai macam sesuai sudut pandang masyarakat tersebut. Demikian pula arti hukum yang dikemukakan oleh para ahli hukum. Mereka mengartikan hukum itu sesuai dengan sudut pandangnya masing-masing, sehingga sampai sekarang belum ada satu

---

<sup>9</sup> Von Savigny dalam Iman Sudiyat, *ibid*, hal. 34

pengertian hukum yang bisa diterima dan disepakati oleh semua pihak karena masing-masing mempunyai perspektif yang berbeda-beda.

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto mengatakan ada beberapa pengertian hukum yang diberikan oleh masyarakat yaitu :

1. Hukum sebagai ilmu pengetahuan, yakni pengetahuan yang tersusun secara sistematis atas dasar kekuatan pikiran.
2. Hukum sebagai disiplin, yakni suatu sistem ajaran tentang kenyataan atau gejala-gejala yang dihadapi.
3. Hukum sebagai kaidah, yakni pedoman atau patokan sikap tindak atau perikelakuan yang pantas atau diharapkan.
4. Hukum sebagai tata hukum, yakni struktur dan proses perangkat kaidah-kaidah hukum yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu serta berbentuk tertulis.
5. Hukum sebagai petugas, yakni pribadi-pribadi yang merupakan kalangan yang berhubungan erat dengan penegakan hukum (*"law enforcement officer"*).
6. Hukum sebagai keputusan penguasa, yakni hasil proses diskresi.
7. Hukum sebagai proses pemerintahan, yakni proses hubungan timbal balik antara unsur pokok dari sistem kenegaraan<sup>10</sup>.

Walaupun hukum diartikan bermacam-macam, paling tidak dalam mempelajari hukum ada tiga konsep hukum yang digunakan yaitu :

1. Hukum sebagai ide-ide, nilai moral dan keadilan;

---

<sup>10</sup> Purnadi Purmacaraka dan Soejono Soekanto, *Sendi-Sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, Alumni, Bandung, 1982, hal. 12

2. Hukum sebagai norma, kaedah, peraturan-peraturan, undang-undang yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu sebagai produk dari kekuasaan negara tertentu yang berdaulat;
3. Hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan masyarakat yang terbentuk dari pola tingkah laku yang melembaga.<sup>11</sup>

Adanya perbedaan cara pandang mengenai hukum membawa implikasi pada metode yang akan digunakan dalam melakukan penelitian hukum. Apabila hukum dilihat sebagai perwujudan nilai-nilai tertentu, maka yang digunakan bersifat idealis. Metode ini selalu berusaha menguji hukum yang harus mewujudkan nilai-nilai tertentu. Apabila hukum dilihat sebagai suatu sistem peraturan-peraturan yang abstrak, maka perhatian akan terpusat pada hukum sebagai suatu lembaga yang benar-benar otonom yang bisa dibicarakan sebagai subjek tersendiri terlepas dari kaitan-kaitannya dari hal-hal di luar peraturan tersebut. Cara pandang ini akan menggunakan metode normative analitis. Apabila hukum dipahami sebagai alat untuk mengatur masyarakat, maka metode yang digunakan adalah sosiologis. Metode ini akan mengaitkan hukum kepada usaha-usaha untuk mencapai tujuan-tujuan serta memenuhi kebutuhan-kebutuhan dalam masyarakat. Oleh karena itu metode ini memusatkan perhatiannya pada pengamatannya mengenai efektivitas hukum.<sup>12</sup> Oleh karena itu untuk memperoleh pemahaman secara lengkap mengenai hukum,

---

<sup>11</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, CV. Agung Semarang, 1989

<sup>12</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alimni, Bandung, 1982, hal 5-6



maka harus dilihat baik dsisi normatif ( *law in book* ) maupun sisi sosiologis ( *law in action* ).

Pada masyarakat yang sedang membangun seperti Indonesia, perubahan di bidang hukum akan berpengaruh terhadap bidang-bidang kehidupan lainnya, begitu juga sebaliknya. Oleh karena itu, fungsi hukum di satu pihak dapatlah dipergunakan sebagai sarana untuk mengubah masyarakat agar menjadi lebih baik, dan di lain pihak untuk mempertahankan susunan masyarakat yang telah ada serta mengesahkan perubahan-perubahan yang telah terjadi di masa lalu<sup>13</sup>.

Paling sedikit ada 3 ( tiga ) perspektif dari fungsi hukum di dalam suatu masyarakat yaitu : Pertama, perspektif kontrol sosial dari hukum yang merupakan salah satu dari konsep-konsep yang biasanya paling banyak digunakan dalam studi-studi kemasyarakatan. Dalam perspektif ini, fungsi utama suatu sistem hukum bersifat integrative karena dimaksudkan untuk mengatur dan memelihara regulasi sosial dalam suatu sistem sosial.

Tinjauan demikian dapat disebut sebagai tinjauan dari sudut pandangan seorang polisi terhadap hukum ( *the policemen view of the law* ).

Perspektif kedua adalah, perspektif social-engineering yang merupakan tinjauan yang dipergunakan oleh para pejabat ( *the official's perspective of the law* ) dan oleh karena pusat perhatiannya adalah apa yang diperbuat oleh pejabat/penguasa dengan hukum, maka tinjauan ini kerap kali disebut juga *the technocrat's view of*

---

<sup>13</sup> Lili Rasyidi dan B. Arief Sidharta, *Filsafat Hukum dan Refleksinya*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1994, hal. 75.

*the law*. Yang dipelajari di sini adalah sumber-sumber kekuasaan apa yang dapat dimobilisasikan dengan menggunakan hukum sebagai mekanisme.

Perspektif yang ketiga adalah perspektif emansipasi masyarakat dari pada hukum. Perspektif ini merupakan tinjauan dari bawah terhadap hukum ( *the bottom's up view of the law* ) dan dapat pula disebut sebagai perspektif konsumen ( *the consumer's perspective of the law* ). Dengan perspektif ini ditinjau kemungkinan-kemungkinan dan kemampuan hukum sebagai sarana untuk menampung aspirasi masyarakat<sup>14</sup>

Persoalan yang menyangkut mengenai berfungsinya hukum dalam masyarakat tidak terlepas dari kenyataan apakah hukum tersebut benar-benar berlaku atau tidak. Teori-teori hukum memaparkan tiga hal tentang berlakunya hukum sebagai kaidah yaitu :

1. Kaidah hukum berlaku secara yuridis apabila penentuannya didasarkan atas kaidah yang lebih tinggi tingkatannya ( Hans Kelsen ), atau menurut cara yang telah ditetapkan ( W. Zevenbergen ), atau apabila menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dan akibatnya ( Logeman ).
2. Kaidah hukum berlaku secara sosiologis apabila kaidah tersebut efektif, artinya dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa walaupun tidak diterima oleh warga masyarakat ( teori kekuasaan ), atau karena kaidah tadi berlaku karena diterima dan diakui oleh masyarakat ( teori pengakuan ).

---

<sup>14</sup> Pandangan demikian dikemukakan oleh A.G. Peters; untuk selanjutnya dapat dibaca dalam Ronny Hanitijo Soemitro, *Study Hukum Dan Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1985, hal. 10.

3. Kaidah hukum tersebut berlaku secara filosofis, artinya sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi<sup>15</sup>

Kalau ditelaah lebih mendalam, agar suatu kaidah hukum dapat berfungsi, maka kaidah hukum tersebut harus memenuhi ketiga unsur sebagaimana dikemukakan di atas. Hal ini dikarenakan :

- a. Bila suatu kaidah hukum hanya berlaku secara yuridis, maka kemungkinan besar kaidah tersebut akan menjadi kaidah yang mati (*dode regel*);
- b. Bila kaidah hukum tersebut hanya berlaku secara sosiologis (dalam arti teori kekuasaan), maka kaidah hukum tersebut akan menjadi aturan pemaksa (*dwangmaatregel*);
- c. Apabila kaidah hukum tersebut hanya berlaku secara filosofis, maka ada kemungkinan kalau kaidah hukum tersebut hanya akan merupakan hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*)<sup>16</sup>

Dari apa yang dikemukakan di atas, maka masalah berfungsinya hukum di sini tidak dapat hanya dipandang dari satu sudut saja. Karenanya agar suatu kaidah hukum atau peraturan tertulis benar-benar berfungsi, selalu dapat dikembalikan pada paling sedikit empat faktor, yaitu:

- a. Kaidah hukum atau peraturan itu sendiri;
- b. Petugas yang menegakkan atau menerapkan;
- c. Fasilitas yang diharapkan akan dapat mendukung pelaksanaan kaidah hukum;
- d. Warga masyarakat yang terkena ruang lingkup peraturan tersebut.

---

<sup>15</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, UI Pres, Jakarta, 1983 hal. 13.

<sup>16</sup> Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Binacipta, Jakarta, 1983, hal.29.

Bila hukum berfungsi dengan baik maka tujuan hukum untuk menciptakan ketertiban dan kepastian hukum bagi masyarakat dapat terwujud.

Untuk menjamin ketertiban dan kepastian hukum dalam masyarakat, pemerintah telah membentuk berbagai aturan hukum. Di bidang pertanahan pemerintah telah membentuk Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria, LN . 1960 No. 104 dan TLN No. 2043 beserta peraturan pelaksanaannya. Undang-Undang Pokok Agraria ( No. 5 tahun 1960 ), merupakan implementasi dari pasal 33 ayat ( 3 ) UUD 1945. Dalam Undang-Undang Pokok Agraria ( No. 5 tahun 1960 ) Hak Menguasai Negara atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya diimplementasikan pada pasal 2 ayat ( 1 ), ( 2 ), ( 3 ) dan ( 4 ). Peraturan perundang-undangan ini dibentuk dengan maksud untuk mengatur, menertibkan dan memberikan jaminan kepastian hukum bagi masyarakat terhadap penguasaan dan pemilikan tanah. Hal ini mengingat betapa pentingnya tanah bagi kehidupan manusia.

Pentingnya arti tanah bagi kehidupan manusia mendorong manusia memberikan makna tertentu terhadap tanah, mulai dari makna ekonomis terhadap masyarakat yang telah maju, sampai pada makna kultural bagi masyarakat sederhana. Kedua makna tersebut mempunyai nilai yang sangat penting, tapi penekanannya yang berbeda.

Makna ekonomis melihat bahwa tanah sebagai salah satu faktor produksi selain modal dan tenaga kerja. Sedangkan makna kultural lebih menekankan pada hubungan bathin antara manusia dengan tanah sebagai satu-satunya sumber

kehidupan bagi manusia. Ditinjau dari ilmu ekonomi, Bambang Tri Cahyono mengatakan bahwa tanah mempunyai nilai yang sangat penting karena mempunyai tiga komponen yang melekat, yaitu :

1. Tanah mempunyai manfaat bagi pemilik atau pemakainya. Sumber daya tanah mempunyai harapan di masa depan untuk dapat menghasilkan pendapatan dan kepuasan serta mempunyai hasil produksi dan jasa.
2. Kurangnya supply. Maksudnya, di satu pihak tanah berharga sangat tinggi karena permintaannya, tapi di lain pihak jumlah tanah tidak sesuai dengan penawarannya.
3. Komponen ketiga adalah untuk mempunyai, suatu barang ( dalam hal ini tanah ) harus layak untuk dimiliki dan mudah ditransfer.<sup>17</sup>

Di dalam hukum adat, Soerojo Wignydipeoro mengatakan, tanah mempunyai kedudukan yang sangat penting karena dua hal yaitu :

1. Karena sifatnya. Tanah merupakan satu-satunya benda kekayaan yang meskipun mengalami keadaan bagaimanapun juga masih tetap, bahkan kadang-kadang malahan menjadi menguntungkan.
2. Karena faktanya. Dalam kenyataannya tanah merupakan tempat tinggal persekutuan, memberi penghidupan persekutuan, tempat bagi warga yang meninggal dikebumikan, dan tempat tinggal para dayang-dayang pelindung atau roh para leluhur persekutuan<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Bambang Tri Cahyono, *Ekonomi Pertanahan*, Liberty, Yogyakarta, 1983, hal. 16.

<sup>18</sup> Soerojo Wignjodipuro, *Pengantar Dan Asas-Asas Hukum Adat*, CV Haji Masagung, Jakarta, 1989, hal. 197.

Adanya hubungan erat yang bersifat religio magis antara masyarakat dengan tanah menyebabkan masyarakat hukum adat/persekutuan mempunyai hak untuk menguasai tanah, mengolah dan memungut hasil dari tanah yang terdapat dalam wilayah persekutuannya. Hak inilah yang disebut dengan hak ulayat.

Sehubungan dengan hak ulayat sebagaimana dikemukakan di atas, Ter Haar mengatakan bahwa, ada beberapa hal yang perlu diketahui yaitu : obyeknya, keberlakuannya, hubungan atau interrelasi antara hak ulayat atau hak individu, dan sistem hak-hak penguasaan atas tanah. Objek hak ulayat meliputi :

- a. tanah ( daratan )
- b. air ( sungai, danau, pantai beserta perairannya )
- c. tumbuh-tumbuhan yang hidup secara liar
- d. binatang liar

Sedangkan berlakunya hak ulayat meliputi berlaku ke luar dan berlaku ke dalam. Berlaku ke luar, mengandung arti bahwa semua warga masyarakat di luar persekutuan hukum pada prinsipnya tidak boleh membuka, mengagarap dan menikmati hasil dari tanah beserta segala isinya ( termasuk air, tumbuh-tumbuhan dan binatang yang ada di atasnya ) kecuali atas ijin dari kepala persekutuan dengan disertai pemberian *recognitie* sebagai bukti bahwa ia orang asing. Hak orang asing ini hanya sebatas hak menikmati hasil saja atas tanah tanpa bisa ditingkatkan menjadi hak milik. Berlaku ke dalam, berarti semua warga persekutuan hukum bersama-sama sebagai satu keseluruhan untuk mengolah objek hak ulayat. Dengan adanya hak ulayat berarti membatasi kebebasan hak warga sebagai individu.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, terlihat adanya hubungan timbal balik antara hak ulayat dengan hak warga secara perorangan. Hubungan itu dilambangkan dengan hubungan kempes mengembang atau mulur mungkret di mana hak ulayat kuat maka hak perorangan melemah demikian sebaliknya.

Sehubungan dengan hak perorangan, Ter Haar lebih jauh mengatakan bahwa, warga sebagai perorangan mempunyai hak-hak sebagai berikut :

- a. mengumpulkan hasil hutan;
- b. memburu binatang liar;
- c. mengambil hasil dari pohon-pohon yang tumbuh liar;
- d. membuka tanah dan kemudian mengerjakannya secara terus menerus;
- e. mengusahakan untuk diurus suatu kolam.

Konsep-konsep hukum adat sebagaimana diuraikan di atas, dijadikan acuan oleh Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 tahun 1960, sebagaimana ditentukan dalam pasal 5 UUPA yang menyebutkan :

‘Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-Undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsure-unsur yang bersandarkan pada hukum agama’.

Menurut Boedi Harsono, hukum adat yang dijadikan dasar Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 tahun 1960 ini adalah hukum adat yang sudah di saneer yaitu hukum adat yang sudah mengalami pemurnian ( saneering ) dari unsur-insurnya yang tidak asli. Selanjutnya dikatakan, dalam pembentukan hukum tanah nasional yang digunakan sebagai bahan utama adalah konsepsi dan asas-asasnya. Konsepsi dapat dirumuskan sebagai konsepsi yang komunalistik religius, yang

memungkinkan penguasaan tanah secara individual dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur-unsur kebersamaan<sup>19</sup>.

Kemudian pasal 3 UUPA secara eksplisit mengakui eksistensi hak ulayat yang menyebutkan sebagai berikut :

“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi”

Bertolak dari pendapat-pendapat tentang hak ulayat di atas, pada dasarnya hak ulayat itu tidak semata-mata monopoli masyarakat hukum adat, tetapi masyarakat-masyarakat lain yang tersebar di dalam wilayah Indonesia termasuk masyarakat lokal kabupaten Sumbawa Nusa Tenggara Barat, juga mempunyai hak ulayat desa. Sehingga warga desa berhak untuk membuka dan menggarap tanah tersebut secara terus menerus.

Persoalannya sekarang, bagaimana hak masyarakat lokal Sumbawa kalau dikaitkan dengan Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 tahun 1960 yang menyatakan semua tanah dikuasai oleh negara. Penguasaan oleh negara terdiri atas penguasaan negara secara langsung dan penguasaan negara secara tidak langsung. Penguasaan negara secara langsung dimaksudkan jika di atas tanah tersebut belum melekat suatu hak. Sebaliknya kalau di atas tanah sudah ada haknya, maka penguasaan negara menjadi tidak langsung.

---

<sup>19</sup> Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Jambatan, Jakarta, 1997, hal. 174-175



Untuk membahas permasalahan dalam penulisan ini menggunakan *paradigma fakta sosial*. Menurut Durkheim, fakta sosial terdiri atas dua macam yaitu :

1. Dalam bentuk materiil, yaitu barang sesuatu yang dapat disimak, ditangkap dan diobservasi. Fakta sosial yang berbentuk materiil ini adalah bagian dari dunia nyata (*external world*). Contohnya arsitektur dan norma hukum.
2. Dalam bentuk non materiil, yaitu sesuatu yang dianggap nyata (*external*). Fakta sosial jenis ini merupakan fenomena yang bersifat inter subjective yang hanya dapat muncul dari dalam kesadaran manusia. Contohnya adalah egoisme, altruisme dan opini.<sup>20</sup>

Secara garis besarnya fakta sosial terdiri atas dua tipe. Masing-masing adalah struktur sosial (*social structure*) dan pranata sosial (*social institution*). Secara lebih terperinci fakta sosial itu terdiri atas : kelompok, kesatuan masyarakat tertentu (*societes*), sistem sosial, posisi, peranan, nilai-nilai, keluarga, pemerintahan dan sebagainya.<sup>21</sup>

Selanjutnya menurut Peter Blau ada dua tipe dasar dari fakta sosial yaitu :

1. Nilai Umum (*common values*).
2. Norma yang terwujud dalam kebudayaan atau dalam sub kultur<sup>22</sup>

Norma-norma dan pola nilai ini bisa disebut institution atau di sini diartikan dengan pranata. Sedangkan jaringan hubungan sosial di mana interaksi sosial berproses dan menjadi terorganisir serta melalui mana posisi-posisi sosial

---

<sup>20</sup> Durkheim dalam George Ritzer ( penyadur Alimandan ), *Sosiologi Ilmu Pengatahuan Berparadigma* Ganda, CV Rajawali, Jakarta, 1985. hal. 17

<sup>21</sup> George Ritzer, *ibid*, hal. 21-22

<sup>22</sup> Peter Blau dalam George Rizer, *ibid*, hal. 22

dari individu dan sub kelompok dapat dibedakan, sering diartikan sebagai struktur sosial. Kedua hal inilah yang menjadi focus kajian dalam penelitian ini. Sedangkan teori sosial yang digunakan adalah teori fungsionalisme struktural. Konsep-konsep utama dari teori ini adalah : fungsi, disfungsi, fungsi laten, fungsi manifest dan keseimbangan ( *equilibrium* ).

Menurut teori ini masyarakat merupakan suatu sistem sosial yang terdiri atas bagian-bagian atau elemen yang saling berkaitan dan saling menyatu dalam keseimbangan. Perubahan yang terjadi pada satu bagian akan membawa perubahan pula pada bagian yang lain. Asumsi dasarnya adalah bahwa setiap struktur dalam sistem sosial, fungsional terhadap yang lain. Sebaliknya kalau tidak fungsional maka struktur itu akan hilang dengan sendirinya.

## **H. METODE PENELITIAN**

### **1. Metode pendekatan**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan hukum normatif dan pendekatan hukum empiris, karena landasan kerja yang diterapkan secara simultan meliputi "*law in books and law in action*". Penggunaan beberapa pendekatan tersebut dimaksudkan untuk menemukan, mengetahui dan mengungkapkan tentang sistem hukum yang senantiasa dipedomani oleh masyarakat lokal Sumbawa dalam upaya penguasaan tanah negara serangkaian dengan berlakunya hukum pertanahan nasional dewasa ini.

Pendekatan normatif mengkaji hukum sebagai seperangkat kaidah atau aturan yang bersifat normatif, meliputi bahan-bahan hukum primer ( misalnya

Undang-Undang dasar 1945 ), bahan-bahan hukum sekunder ( misalnya Undang-undang, karya ilmiah, hasil-hasil penelitian ), dan bahan-bahan hukum tersier ( bibliografi, kamus )<sup>23</sup> dalam rangka menginventarisasi berbagai aturan, norma, atau hukum positif yang berlaku.

Penelitian hukum normative digunakan untuk memperoleh atau menemukan hukum *inconcreto* serta memperoleh uji analisis tentang adanya sinkronisasi hukum baik secara vertikal ( berbeda derajat-hirarki suatu perundang-undangan ) maupun secara horizontal ( sama derajat undang-undang dengan peraturan pemerintah ) sehingga tidak terjadi pertentangan antara hukum yang lebih rendah derajatnya atau antara hukum yang berkedudukan sejajar<sup>24</sup>

Pendekatan hukum empiris dipergunakan untuk menganalisa hukum bukan semata-mata sebagai suatu perangkat aturan perundang-undangan yang bersifat normatif belaka, akan tetapi hukum dilihat sebagai perilaku masyarakat yang menggejala dan mempola dalam kehidupan nyata masyarakat, selalu berinteraksi dan berhubungan dengan aspek kemasyarakatan seperti politik, ekonomi, sosial dan budaya. Melalui pendekatan empiris direncanakan untuk mengungkapkan data dengan cara kualitatif induktif fenomenologis yaitu dengan cara mengamati kejadian-kejadian atau fakta-fakta yang dianggap relevan dengan masalah yang diteliti untuk menjelaskan serta mengembangkan fakta sesuai dengan hukum yang sedang berlaku dalam bentuk perilaku yang terpola dalam

---

14 <sup>23</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1991, hal.

<sup>24</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 1990, hal. 85

budaya hukum (*explanatory research*)<sup>25</sup> Berbagai temuan lapangan yang bersifat individual akan dijadikan bahan utama dalam mengungkapkan permasalahan yang diteliti dengan berpegang pada ketentuan yang normatif. Ini berarti pendekatan empiris dimaksudkan untuk mensinkronisasikan antara hukum yang berlaku dengan realita empiris dalam masyarakat. Hukum tidak hanya dilihat sebagai suatu entitas normatif, melainkan sebagai bagian riil dari sistem sosial dalam kaitannya dengan variabel sosial yang ada dalam masyarakat<sup>26</sup>. Pendekatan hukum empiris menkonsepsikan hukum sebagai suatu fenomena sosial, pranata yang berfungsi sosial dan bersifat empiris.

## 2. Spesifikasi Penelitian

Sesuai tujuan yang hendak dicapai maka hasil penelitian ini adalah bersifat deskriptif analitis yaitu menggambarkan, mengungkapkan sistem hukum yang hidup dalam masyarakat lokal Sumbawa dan peraturan perundang-undangan lainnya khususnya dalam pengaturan penguasaan tanah negara kemudian dibahas berdasarkan teori-teori lalu kemudian menyimpulkan.

## 3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Sumbawa. Lokasi penelitian ditetapkan berdasarkan pertimbangan bahwa mayoritas penduduk Sumbawa tinggal di pedesaan dengan mata pencaharian sebagai petani.

---

<sup>25</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, opcit, hal.9

<sup>26</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, 1988, hal. 34

Untuk menunjang kehidupannya mereka membutuhkan lahan/tanah pertanian. Dibandingkan dengan jumlah penduduk, persedian tanah masih cukup bahkan masih banyak tanah-tanah yang tak bertuan atau belum dilekati oleh suatu hak. Terhadap tanah-tanah yang tak bertuan itu memberikan kemungkinan pada masyarakat lokal setempat untuk membuka, menguasai dan mengolahnya sesuai budaya dan tradisi setempat.

#### **4. Jenis dan Sumber Data**

Jenis dan sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder dan data primer. Data primer diperoleh langsung dari sumber pertama di lapangan melalui penelitian. Sedangkan data sekunder adalah data pendukung.

Sumber data dalam penelitian ini adalah :

- a. sumber data primer yaitu responden dan imforman yang terpilih dengan *snow ball* system;
- b. sumber data sekunder yaitu data yang berasal dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian, buku-buku harian, jurnal, bulletin dan lain-lain.

#### **5. Tehnik Pengumpulan Data**

Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian ini digunakan beberapa tehnik pengumpulan data antara lain :

- a. Tehnik Observasi ( *observation* ), adalah tehnik pengumpulan data utama dalam kebanyakan penelitian kualitatif. Melaui observasi, peneliti dapat melihat langsung keadaan yang sebenarnya mengenai data yang dibutuhkan

dalam penelitian. Obyek pengamatan dari penelitian kualitatif lazimnya suatu situasi sosial tertentu, yang memiliki elemen : ( 1 ) lokasi fisik/tempat suatu situasi sosial itu berlangsung; ( 2 ) manusia-manusia pelaku atau *actors* yang menduduki status atau posisi tertentu dan memainkan peranan-peranan tertentu ; dan ( 3 ) kegiatan atau aktivitas para pelaku pada lokasi atau tempat berlangsungnya situasi sosial<sup>27</sup>.

Selanjutnya tehnik observasi dapat dipilah ke dalam beberapa jenis seperti melalui observasi partisipatif ( *participant observation* ), observasi secara terang-terangan dan tersamar ( *overt observation dan covert observation* ), dan observasi yang tidak terstruktur ( *unstructured observation* ). Tehnik observasi dalam penelitian ini digunakan untuk memperoleh data baik pada saat akan, sedang maupun telah berlangsung upaya pembukaan dan penguasaan tanah negara oleh masyarakat lokal kabupaten sumbawa, Nusa Tenggara barat.

- b. Tehnik Wawancara ( *interview* ), baik secara terstruktur maupun tak terstruktur. Wawancara terstruktur dilakukan dengan berpedoman pada daftar pertanyaan-pertanyaan yang sudah disediakan oleh peneliti, sedangkan wawancara tak terstruktur yakni wawancara yang dilakukan dengan tanpa berpedoman pada daftar pertanyaan. Materi diharapkan berkembang sesuai jawaban informan dan situasi yang berlangsung. Dalam aktivitas wawancara, peneliti menggunakan metode *snow ball* seperti yang dekemukakan di atas.

---

<sup>27</sup> Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif, dasar-dasar dan aplikasi*, Y A3, Malang, 1990, hal. 77

- c. Teknik Dokumentasi ( *document* ), terdiri atas tulisan pribadi, seperti buku harian, surat-surat dan dokumen resmi<sup>28</sup>. Dokumen terdiri atas berbagai jenis, misalnya surat pribadi, surat dinas, notulen rapat, laporan suatu kegiatan. Dokumen resmi terdapat di kantor suatu instansi di lokasi penelitian, bermanfaat untuk mengungkap data yang diperlukan dalam penelitian.

## 6. Teknik Pengecekan Validitas Data

Untuk mengecek validitas data menggunakan teknik triangulasi, yaitu teknik pemeriksaan keabsahan informasi yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data untuk keperluan pengecekan atau sebagai bahan pembandingan terhadap data yang satu dikontrol dengan data yang sama dari sumber lain. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan data dengan memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau pembandingan terhadap data yang sudah ada. Teknik triangulasi yang paling banyak digunakan ialah pemeriksaan melalui sumber lain<sup>29</sup>. Triangulasi melalui sumber lain dilakukan dengan cara :

1. membandingkan data hasil pengamatan dan data hasil wawancara;
2. membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi;
3. membandingkan apa yang dikatakan oleh orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakan sepanjang waktu;

---

<sup>28</sup> S. Nasution, *Metode penelitian naturalistic-Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1996, hal. 85.

<sup>29</sup> Lexy J. Maleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1999, hal. 178

4. membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah atau tinggi, orang berada, orang pemerintahan;
5. membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan<sup>30</sup>

## 7. Tehnik Analisa Data

Data-data yang diperoleh dalam penelitian ini kemudian dianalisa. Dalam proses penganalisaan data penulis menggunakan analisis kualitatif. Dari data yang telah dikumpulkan dan telah dicek keabsahannya dan dinyatakan valid, lalu diproses mengikuti langkah-langkah yang bersifat umum, yakni : 1) reduksi data, 2) display data dan 3) mengambil kesimpulan dan verifikasi<sup>31</sup>.

Di dalam mengolah data yang telah terkumpul digunakan pendekatan secara kualitatif; sedangkan analisis data menggunakan model analisis interaktif (*interactive model of analysis*). Proses analisis interaktif dilakukan pada saat pengumpulan data diikuti dengan membuat reduksi data dan sajian data; artinya data yang berupa fieldnote yang terdiri dari bagian diskrepsi dan refleksinya adalah data yang dikumpulkan. Kemudian disusun pengertian singkatnya dengan pemahaman arti segala kejadian atau peristiwanya yang disebut reduksi data, diikuti dengan penyusunan sajian data yang berupa ceritera sistematis yang diperlukan sebagai sajian data. Reduksi data dan display data disusun pada saat sudah mendapatkan data dari sejumlah unit yang diperlukan dalam penelitian,

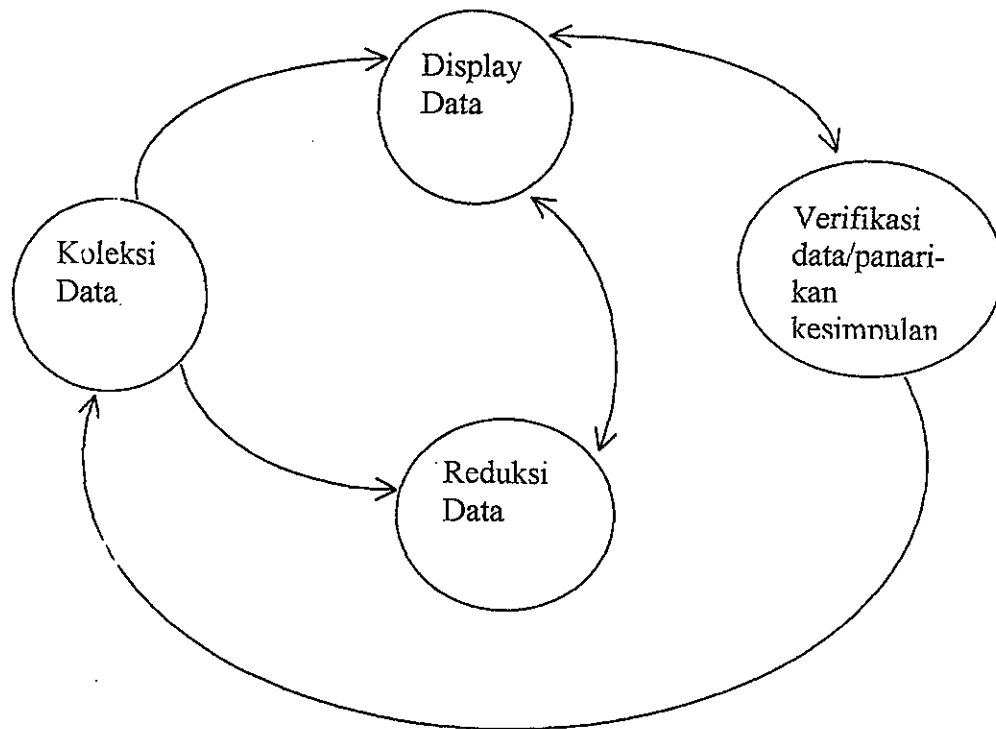
---

<sup>30</sup> Patton dalam Lexy J Maleong, *ibid*, hal 179.

<sup>31</sup> S. Nasution, *opcit*, hal. 129.



selanjutnya dilakukan penarikan kesimpulan atau verifikasi data. Adapun model analisis interaktif dapat digambarkan sebagai berikut :<sup>32</sup>



Bagan : Analisis Intraktif Dalam Penelitian Yang Kualitatif

## I. SISTEMATIKA PENULISAN

Hasil penelitian yang diperoleh dan telah dianalisis kemudian dibuat suatu laporan akhir dengan sistematika penulisan sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan, yang berisi latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan metode penelitian.

<sup>32</sup> Ronny Hannitijo Soemotro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Program Studi Magister Ilmu Hukum Undip, Semarang, 2000, hal. 41

Bab II Tinjauan Pustaka, yang berisi kerangka teoritis yang menguraikan tentang penguasaan tanah dalam perspektif hukum agraria yang meliputi hukum agraria kolonial, hukum adat dan hukum agraria nasional. Kemudian dalam bab ini membahas juga tentang hubungan hak ulayat, hak komunal dengan tanah negara dan hal penggunaan tanah dan kegiatan ekonomi.

Bab III Hasil penelitian dan pembahasan, dalam bab ini akan diuraikan tentang gambaran umum kabupaten Sumbawa, wujud budaya hukum penguasaan tanah oleh masyarakat lokal kabupaten Sumbawa, dengan sub pokok bahasan dimulai dari gambaran umum Kabupaten Sumbawa sebagai lokasi penelitian, budaya hukum penguasaan tanah, pengakuan UUPA terhadap hak atas tanah yang dikuasai berdasarkan budaya hukum, dan relevansi penguasaan tanah negara dengan pengembangan ekonomi masyarakat setempat.

Bab IV merupakan bab penutup yang berisi tentang kesimpulan dan saran atau rekomendasi yang akan ditujukan kepada pihak-pihak yang terkait, sehingga penelitian ini akan membawa manfaat sebagaimana diharapkan.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Konsepsi Tentang Budaya Hukum.

##### 1. Pengertian Budaya Hukum

Dalam kajian hukum pada umumnya dan perkembangan kajian hukum di negara kita pada khususnya, konsep tentang budaya hukum merupakan konsep yang relatif baru. Untuk pertama kalinya konsep budaya hukum ini diperkenalkan oleh Lawrence M. Friedman pada tahun 1969, lalu dikembangkan oleh Daniel S. Lev. Di Indonesia konsep ini dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo bersamaan dengan usaha pengembangan studi hukum dan masyarakat<sup>33</sup>

Menurut Lawrence M. Friedman, setiap sistem hukum yang sedang beroperasi dalam masyarakat selalu mengandung tiga komponen yaitu : a). struktur hukum, b). substansi hukum, c). kultur hukum<sup>34</sup>.

Struktur hukum merupakan kerangka dari suatu sistem hukum misalnya pengorganisasian kelembagaannya, batas-batas kewenangan, jalinan kerjasama antar aparat hukum. Substansi hukum berupa kaidah-kaidah yang dituangkan dalam wujud norma-norma hukum yang dijadikan pegangan lembaga-lembaga penegak hukum pola-pola perilaku yang dapat diamati di kalangan penegak hukum yang dikehendaki oleh sistem hukum yang bersangkutan. Substansi hukum dibedakan menjadi kaidah substansial dan kaidah prosedural.

---

<sup>33</sup> Abdurrahman, *Tebaran Pikiran Tentang Studi Hukum Dan Masyarakat*, Media Saranan Press, Jakarta, 1986, hal.85.

<sup>34</sup> Lawrence M. Friedman, *Law And Society*, Perintice Hall, New York, 1977, hal.6-7.

Kaidah substansial mengacu pada pernyataan tentang apa yang harus diperbuat anggota-anggota masyarakat dengan penegak hukum sesuai dengan apa yang diinginkan oleh sistem hukum yang berlaku. Kaidah prosedural mengacu pada kaidah-kaidah yang diperuntukkan bagi para pemegang peran dari sistem hukum yang bersangkutan. Kultur hukum/budaya hukum berupa pemikiran-pemikiran, sikap-sikap, kehendak, harapan-harapan dan pendapat di kalangan masyarakat dan penegak hukum terutama yang dapat mendukung berlangsungnya sistem hukum yang bersangkutan. Dengan demikian, apa yang dimaksud dengan budaya hukum tidak lain dari keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempatnya yang sesuai dan dapat diterima dalam kerangka budaya masyarakat<sup>35</sup>.

Konsep mengenai budaya hukum ini, oleh Soerjono Soekanto dikatakan sebagai ajaran-ajaran tentang *kesadaran hukum* sebagaimana yang diperbincangkan orang, karena konsep mengenai budaya hukum adalah juga mencakup tentang kesadaran hukum. Jadi disamping kesadaran hukum masih banyak lagi aspek lainnya yang dapat dimasukkan dalam komponen budaya hukum ini<sup>36</sup>

Daniel S. Lev melihat bahwa meski budaya hukum merupakan konsep yang relatif baru, namun cara praktis untuk memahaminya dapat disimak dari lebih kurang 2 ( dua ) indikator, yaitu dengan melihat pada:

---

<sup>35</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, opcit, hal. 10

<sup>36</sup> Soerjono Soekanto, *Kesadaran dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1982, hal. 153.

1. nilai-nilai yang berhubungan dengan sarana pengaturan sosial dan penanganan konflik. Nilai-nilai ini adalah merupakan dasar cultural dari sistem hukum dan sangat membantu dalam menentukan “sistem pemberian tempat” kepada lembaga-lembaga hukum, politik, religi dan lain-lainnya pada setiap tempat dan waktu dalam sejarah suatu masyarakat; (2) asumsi-asumsi dasar mengenai penyebaran dan penggunaan sumber daya yang ada dalam masyarakat, kebaikan dan keburukan sosial dan lain-lain sebagainya. Asumsi tersebut terdapat dalam pandangan idiologi mengenai ekonomi, politik dan sosial yang terus berubah-ubah serta berbanding lurus dengan perubahan masyarakat, dengan kemungkinan secara kultural bersifat khusus atau justeru sebaliknya. Manifestasi pandangan-pandangan tersebut dapat berupa pengertian-pengertian yang saling berlawanan seperti : kebebasan pribadi dan otoritas, pemilikan pribadi dan pemilikan umum yang masing-masing berlomba agar menjadi dominan<sup>37</sup>.

## **2. Hukum Adat Sebagai Pola Budaya.**

### **2.1. Hubungan Masyarakat Dan Kebudayaan**

Masyarakat dan kebudayaan merupakan satu mata uang dengan dua sisi. Ia dapat dibedakan, tetapi tidak dapat dipisahkan. Di mana ada masyarakat, di sana juga ada kebudayaan karena kebudayaan itu merupakan hasil masyarakat, yaitu manusia yang hidup bersama dalam waktu yang cukup lama. Menurut Peursen ( 1976), kebudayaan diartikan sebagai manifestasi kehidupan setiap orang;

---

<sup>37</sup> Pembahasan yang relatif lengkap tentang budaya hukum dari Daniel S. Lev dijelaskan dalam “*Lembaga Peradilan Dan Budaya Hukum Di Indonesia*”, baca dalam A. G. Peters (Ed), *Hukum*

berlainan dengan hewan-hewan, maka manusia tidak hidup begitu saja di tangan alam, tetapi selalu mengubah alam itu. Entah dia menggarap ladangnya atau membuat sebuah labotarium untuk penyelidikan ruang angkasa, entah dia mencuci tangannya atau memikirkan suatu sistem filsafat, pokoknya hidup manusia lain dari pada hidup seekor hewan. Ia selalu mengutik-utik lingkungan hidup alamiahnya, dan justeru itulah yang dinamakan kebudayaan.<sup>38</sup>

Dalam pengertian kebudayaan termasuk tradisi, dan “tradisi” dapat diterjemahkan dengan pewarisan atau penerusan norma-norma, adat-istiadat, kaidah-kaidah, harta-harta. Tetapi tradisi jesteru diperpadukan dengan aneka ragam perbuatan manusia yang diangkat dalam keseluruhannya. Manusialah yang membuat sesuatu dengan tradisi itu. Ia menerimanya, menolaknya atau mengubahnya.

Kebudayaan menurut Selo Sumardjan adalah hasil karya, cipta dan rasa manusia yang hidup bersama.<sup>39</sup> Karya menghasilkan teknologi dan kebudayaan kebendaan, yang diperlukan dan dipergunakan oleh manusia untuk menguasai alam sekitarnya. Cipta merupakan kemampuan mental, kemampuan berpikir manusia yang antara lain menghasilkan filsafat dan ilmu pengetahuan. Rasa yang meliputi jiwa manusia yang mewujudkan segala kaidah dan nilai kemasyarakatan yang diperlukan untuk mengatur masyarakat dalam arti luas.

---

*Dan Perkembangan Sosial (Buku Teks Sosiologi Hukum), Buku II*, Pustaka Sinar Harapan, 1988, hal. 192

<sup>38</sup> Van C.A. Veursen dalam Soleman b. Taneko, *Hukum Adat Suatu Pengantar Awal Dan Prediksi Masa Mendatang*, PT. Eresco Bandung, 1987, hal. 80.

<sup>39</sup> Selo Soemardjan, Dalam Soleman b. Taneko, *ibid*, hal. 81.

Dengan demikian jelaslah bahwa kebudayaan pada hakekatnya dan unsur rasa pada khususnya merupakan struktur yang normative atau yang disebut oleh Ralph Linton sebagai *design for living*. Artinya, kebudayaan merupakan suatu *blue print of behavior* yang memberikan pedoman-pedoman tentang apa yang harus dilakukan, boleh dilakukan dan apa yang dilarang.<sup>40</sup> Jadi kebudayaan mencakup suatu sistem tujuan-tujuan dan nilai-nilai.

## 1.2. Nilai-nilai Budaya dan Hukum Adat.

Berbagai Pustaka telah menjelaskan soal keterkaitan antara nilai-nilai yang merupakan hasil budaya (kebudayaan) dengan hukum adat. Dari penjelasan tentang terbentuknya hukum/norma (menurut paradigma interaksi sosial), kita dapat menyimak bahwa nilai-nilai merupakan konsepsi abstrak yang membentuk perilaku dan kemudian menjadi pola-pola perilaku.

Menampilkan nilai-nilai sosial budaya perilaku dimaksudkan agar dapat memahami tindakan-tindakan (perilaku) sosial suatu kelompok atau suatu masyarakat yang bersangkutan. Banyak tindakan-tindakan sosial yang tidak dapat dipahami apabila kita tidak memahami bagaimana pandangan-pandangan masyarakat mengenai sesuatu itu. Misalnya, mengapa perkawinan itu harus didahului dengan pelamaran dan dalam pelamaran diantarkan benda-benda atau barang-barang tertentu kepada keluarga (calon) isteri.

---

<sup>40</sup> Ralph Linton, *A Study Of Man*, Appleton-Century, New York, 1963, hal.397

Nilai-nilai sosial dan budaya diartikan sebagai suatu rangkaian dari konsepsi-konsepsi abstrak yang hidup dalam alam pikiran bagian terbesar atau golongan-golongan tertentu dalam masyarakat tentang apa yang dianggap baik dan buruk.<sup>41</sup>

Suatu nilai sosial dan budaya sebetulnya bersumber pada pengalaman-pengalaman mana menyangkut kelakuannya di dalam berhubungan dengan orang lain yang semula merupakan kelakuan pribadi.

Konsepsi-konsepsi abstrak yang merupakan nilai-nilai sosial dan budaya tersebut dikongkretkan dalam wujud kaidah-kaidah yang merupakan sistem tata kelakuan dan pedoman yang sesungguhnya bagi tindakan-tindakan para warga masyarakat. Kongkretisasi dari nilai-nilai sosial dan budaya terjadi apabila nilai-nilai tersebut dikenal, diakui, dihargai dan kemudian ditatati dalam kehidupan sehari-hari yang menyangkut bidang-bidang agama, kepercayaan, kesopanan, kesusilaan dan hukum. Apabila norma-norma atau kaidah-kaidah tadi ditelaah, maka kaidah tersebut diberi unsur-unsur larangan, suruhan atau kebolehan dengan catatan bahwa pada umumnya kaidah-kaidah hukum mempunyai sanksi yang tegas yang dapat dipaksakan dan berwujud suatu penderitaan.

Jelaslah bahwa kaidah-kaidah hukum yang terhimpun di dalam suatu sistem hukum, pada hakekatnya merupakan suatu kongkretisasi dari nilai-nilai sosial dan budaya yang terwujud dan terbentuk dari suatu kebudayaan masyarakat.

Hukum merupakan bagian dari kebudayaan masyarakat, oleh karena itu hukum tidak dapat dipisahkan dari jiwa serta cara berpikir dari masyarakat pendukung

---

<sup>41</sup> Koencaraningrat, *Rintangan-Rintangan Mental dalam Pembangunan Ekonomi di Indonesia*, terbitan tak berkala LIPI, Seri No.1/2, 1969, hal.19.



kebudayaan tersebut. Bahkan dapat dikatakan bahwa hukum merupakan penjelmaan dari jiwa dan cara berpikir masyarakat yang bersangkutan, yakni yang merupakan struktur rohani masyarakat.

Jika dilihat bahwa mayoritas masyarakat Indonesia adalah masyarakat petani (agraris) perlu kiranya dilihat apakah yang menjadi nilai-nilai sosial budaya masyarakat petani tersebut. Di dalam segala tingkah lakunya, mereka senantiasa memperhitungkan kekuatan-kekuatan yang tidak tampak. Untuk mencapai kebahagiaan hidup, maka seorang harus menyesuaikan diri dengan tata cara sebagaimana telah ditetapkan oleh alam sekitarnya. Oleh karena dalam masyarakat petani pada umumnya menganggap kehidupan ini sebagai sesuatu yang penuh dengan tantangan, maka untuk menghadapi tantangan tersebut manusia harus bekerja keras. Perihal hakekat waktu, pada umumnya mereka hanya berorientasi pada keadaan sekarang dan kadang-kadang mengagung-agungkan masa lampau, mereka jarang atau bahkan tidak memikirkan masa depannya. Kejadian-kejadian alam dianggapnya sebagai sesuatu yang wajar, dan manakala terjadi bencana alam maka hal itu dianggap sebagai kehendak alam. Mereka percaya bahwa dengan beradaptasi dengan alam, mereka akan terhindar dari bencana. Dengan demikian maka segala sesuatu harus dihadapi bersama oleh anggota masyarakat (bergotong royong), karena itu hubungan baik dengan sesama perlu dipelihara. Nilai-nilai sosial budaya sudah tentu diwarnai oleh berbagai variasi di kalangan aneka ragam suku bangsa di Indonesia, variasi mana juga membawa pengaruh terhadap sistem hukumnya. Nilai-nilai sosial budaya dimaksud kemudian terwujud dalam hukum tradisional Indonesia, yang disebut hukum adat.

Hukum adat yang merupakan kongkretisasi nilai-nilai sosial dan budaya itu, merupakan pula pencerminan cara berpikir dari masyarakat yang bersangkutan.

Soerjono Soekanto (1976) pernah mengemukakan bahwa hukum adat merupakan suatu aspek dari kehidupan dan kebudayaan masyarakat, yang merupakan saripati dari kebutuhan hidup, cara hidup dan pandangan hidup masyarakat yang bersangkutan.<sup>42</sup>

Dengan demikian, apabila kita melakukan telaah terhadap hukum adat, hal ini berarti pula melakukan telaah terhadap cara hidup, pandangan hidup, serta struktur kejiwaan, yang merupakan refleksi cara berpikir dan struktur kejiwaan suatu masyarakat yang menjadi pendukung hukum adat itu.

Oleh karena struktur kejiwaan dan cara berpikir akan mewujudkan corak-corak tertentu dalam pola kehidupan, maka situasi ini akan mewujudkan pula corak-corak tertentu terhadap hukumnya, termasuk corak hukum adat. Corak hukum adat merupakan refleksi cara berpikir suatu masyarakat, yaitu merupakan refleksi cara pandang suatu kesatuan kehidupan bersama yang menjadi corak kehidupan bersama itu pula.

Bushar Muhammad (1961), dengan menunjuk F.D. Holeman, mengemukakan bahwa hukum adat Indonesia itu mempunyai empat corak yang harus dipandang sebagai suatu kesatuan. Keempat corak itu adalah religio-magis (magis-religius), komunal, kontan dan visual.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Soerjono Soekanto, dalam Soleman b. Taneko, *opcit*, hal.87

<sup>43</sup> Bushar Muhammad, dalam Soleman b. Taneko, *ibid*, hal.88.

### Corak religio-magis (magis-religius)

Dengan menunjuk pendapat Koncaraningrat, Bushar Muhammad menyatakan bahwa alam berpikir religio-magis itu mempunyai unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Kepercayaan kepada makhluk-makhluk halus, roh-roh dan hantu-hantu yang menempati seluruh alam semesta dan khusus gejala-gejala alam, tumbuh-tumbuhan, binatang, tubuh manusia dan benda-benda.
- b. Kepercayaan kepada kekuatan sakti yang meliputi seluruh alam semesta dan khusus terdapat dalam peristiwa-peristiwa yang luar biasa, tumbuh-tumbuhan yang luar biasa, binatang yang luar biasa, tubuh manusia yang luar biasa, benda-benda yang luar biasa dan suara yang luar biasa.
- c. Anggapan bahwa kekuatan sakti yang pasif itu dipergunakan sebagai *magische kracht* dalam berbagai perbuatan ilmu gaib untuk mencapai kemauan manusia atau untuk menolak bahaya gaib.
- d. Anggapan bahwa kelebihan kekuatan sakti dalamalam menyebabkan keadaan kritis, menyebabkan timbulnya berbagai macam bahaya gaib yang hanya dapat dihindari dengan berbagai pantangan.

Bushar Muhammad mengemukakan suatu pengertian tentang *participerend kosmisch* yang singkatnya mengandung pengertian kompleks, yaitu orang Indonesia pada dasarnya berpikir, merasa dan bertindak didorong oleh kepercayaan (religi) kepada tenaga-tenaga gaib (magis) yang mengisi, menghuni seluruh alam semesta (dunia kosmos), dan yang terdapat pada orang, binatang, tumbuh-tumbuhan besar dan kecil, benda, lebih-lebih benda yang berupa dan berbentuk luar biasa dan semua tenaga itu membawa seluruh alam semesta dalam suatu

keadaan keseimbangan. Tiap tenaga gaib itu merupakan bagian dari kosmos, dan rohani-*participatie*- dan keseimbangan itulah yang senantiasa harus ada dan dijaga, dan apabila terganggu, harus dipulihkan. Memulihkan keadaan keseimbangan itu berwujud dalam beberapa upacara, pantangan, atau ritus (*rites de passage*).

### **Corak komunal (kebersamaan).**

Manusia menurut hukum adat merupakan makhluk dalam ikatan kemasyarakatan yang kuat; rasa kebersamaan meliputi seluruh lapangan hukum adat. Keadaan ini menggambarkan bahwa individualitas (sifat individu) seseorang tersedak ke belakang. Masyarakat sebagai suatu kesatuanlah yang memegang peranan, yang menentukan, dan patutannya tidak boleh dan tidak dapat disia-siakan. Hal ini berarti bahwa kepentingan individu dalam hukum adat selalu diimbangi oleh kepentingan umum, bahwa hak-hak individu dalam hukum adat diimbangi oleh hak-hak umum.

### **Corak kontan**

Pada corak ini menghasilkan sistem hukum yang diliputi oleh pikiran penataan serba kongkret. Artinya, bahwa dengan suatu pernyataan nyata, suatu perbuatan simbolis atau pengucapan, maka tindakan hukum yang dimaksud telah selesai seketika itu juga.

### **Corak visual**

Corak visual merupakan pantulan dari cara berpikir yang terwujud dalam hukum adat adalah bahwa dalam hal-hal tertentu senantiasa diusahakan dan dicoba

supaya hal-hal yang dimaksud, diinginkan, atau dikehendaki, ditransformasikan atau diberi wujud suatu benda atau ditetapkan dengan suatu benda yang kelihatan.

### **3. Keterkaitan Antara Budaya Hukum Dengan Penegakan Hukum.**

Masalah budaya hukum tidak bisa terlepas dari masalah penegakan hukum oleh karena masalah penegakan hukum ini sangat tergantung pada budaya hukum dari masyarakat yang bersangkutan. Untuk dapat berfungsinya hukum dalam masyarakat, salah satu hal yang sangat berpengaruh adalah tentang adanya kesadaran hukum masyarakat. Kesadaran hukum dalam konteks ini adalah kesadaran hukum untuk bertindak sesuai dengan ketentuan hukum. Pada mulanya masalah kesadaran hukum timbul di dalam proses penerapan hukum positif tertulis. Dalam kerangka proses tersebut timbul masalah karena adanya ketidaksesuaian antara dasar keabsahan hukum dengan kenyataan dipatuhi atau tidak dipatuhi hukum positif tertulis tersebut. Merupakan suatu keadaan yang dicita-citakan atau dikehendaki agar ada suatu keserasian proporsional antara pengendali sosial oleh penguasa, kesadaran anggota masyarakat dan kenyataan dipatuhinya hukum positif tertulis<sup>44</sup>.

Dari keterangan di atas menjadi jelas bahwa hukum merupakan kongkretisasi dari sistem nilai yang berlaku dalam masyarakat. Keadaan yang dicita-citakan adalah kesesuaian antara hukum dan sistem nilai tersebut.

Dengan demikian nyatalah bahwa masalah kesadaran hukum sebenarnya merupakan masalah nilai-nilai. Sehingga kesadaran hukum adalah konsep-konsep

---

<sup>44</sup> Soerjono Soekanto, *opcit*, hal. 145

abstrak di dalam diri manusia tentang keserasian antara ketertiban dengan ketentraman yang dikehendaki atau yang dianggap sepantasnya.

Adapun indikator-indikator dari masalah kesadaran hukum menurut B. Kutschinsky adalah :

- a. pengetahuan tentang peraturan-peraturan hukum ( *law awareness* )
- b. pengetahuan tentang isi peraturan-peraturan hukum ( *law acquaintance* )
- c. sikap terhadap peraturan-peraturan hukum ( *legal attitude* )
- d. pola-pola tingkah laku hukum ( *legal behavior* )<sup>45</sup>.

Masalah kepatuhan hukum menyangkut proses internasionalisasi dari hukum. Proses internasionalisasi dimulai pada saat seseorang menghadapi pola tingkah laku baru sebagaimana yang diharapkan oleh hukum pada suatu situasi tertentu. Kepatuhan individual pada hakekatnya merupakan hasil proses internalisasi yang disebabkan oleh pengaruh sosial yang memberikan dampak pada kognisi seseorang, sikap-sikap dan pola tingkah laku orang itu yang bersumber pada orang-orang lain di dalam kelompok itu.

Menurut Herbert C. Kelman, masalah kepatuhan merupakan suatu derajat yang secara kualitatif dapat dibedakan dalam tiga tahapan proses, yaitu :

1. Compliance
2. Identification
3. Internalization

---

<sup>45</sup> Kutschinsky, Dalam Soerjono Soekanto, *opcit* hal. 159.

Compliance merupakan kepatuhan yang didasarkan pada harapan untuk memperoleh imbalan dan sebagai usaha untuk menghindarkan diri dari hukum yang mungkin dijatuhkan. Kepatuhan tahap ini tidak didasarkan keyakinan pada tujuan peraturan hukum, tetapi lebih didasarkan pada pengendalian pemegang kekuasaan.

Identification terjadi apabila kepatuhan terhadap peraturan hukum dilakukan bukan karena isi yang terkandung di dalam peraturan hukum itu, tetapi agar keanggotaan di dalam kelompok terjamin dan agar hubungan baik dengan pemegang kekuasaan di dalam kelompok tetap terpelihara.

Pada internalization seseorang mematuhi peraturan hukum karena secara intrinsik kepatuhan itu menghasilkan imbalan, di mana isi peraturan hukum itu sesuai dengan nilai-nilai yang dianutnya sejak semula. Kekuatan proses internalisasi terletak pada keyakinan orang tadi pada tujuan dari peraturan hukum itu lebih dari sikapnya terhadap kelompok atau terhadap pemegang kekuasaan<sup>46</sup>.

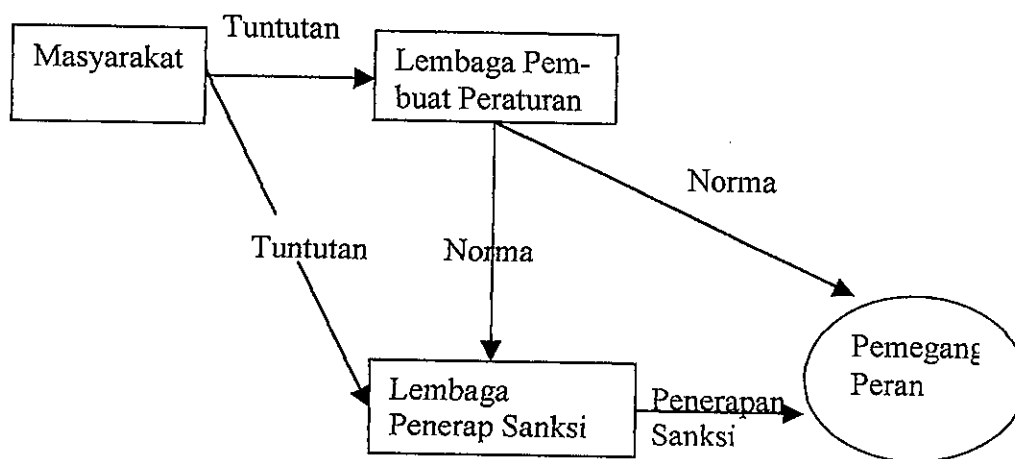
Dengan uraian mengenai tiga tahap dalam proses untuk mencapai kepatuhan tersebut, dapat disimpulkan bahwa tingkat kepatuhan terhadap hukum yang tinggi disebabkan oleh proses internalisasi, yaitu bahwa isi peraturan hukum yang dipatuhi itu sesuai dengan nilai-nilai yang dianut oleh anggota masyarakat.

Dalam upaya bekerjanya hukum dalam masyarakat, Chamblis dan Seidman melukiskan dalam suatu bagan sebagai berikut<sup>47</sup>:

---

<sup>46</sup> Herbert C. Kelman dalam Soerjono Soekanto, *opcit*, hal.230.

<sup>47</sup> Bagan dikutip dari Ronny Hanitijo Soemitro, *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, *OpCit*, hal. 25



(Chamblis dan Seidman, 1971 : 11)

Dari bagan tersebut dapat diketahui bahwa : Tuntutan dari masyarakat agar lembaga pembuat peraturan membuat sebuah peraturan hukum sekaligus menuntut kepada hakim agar memberikan sanksi bilamana peraturan hukum itu dilanggar oleh seorang anggota masyarakat.

Model ini merupakan model yang bersifat normatif. Model ini menggambarkan arah tuntutan yang diajukan kepada negara oleh golongan-golongan masyarakat dan tuntutan yang dibuat oleh lembaga pembuat peraturan terhadap pemegang peran, serta terhadap lembaga penerap sanksi.

Model ini tidak menunjukkan bagaimana respon pemegang peran terhadap tuntutan-tuntutan dan tekanan-tekanan yang ditujukan terhadap dirinya.

Dalam model ini juga tidak ditunjukkan tentang aliran umpan balik. Bagaimana seorang pemegang peran bertindak laku merupakan hasil penjumlahan (*resultante*) dari sejumlah kekuatan-kekuatan, yaitu yang berasal dari perorangan



(*personal-forces*) dan yang berasal dari masyarakat (*societal-forces*) yang ditujukan pada pemegang peran itu<sup>48</sup>

Keterangan lebih lanjut mengenai bagaimana bekerjanya hukum yang diajukan oleh Seidman adalah sebagai berikut :

1. Setiap peraturan hukum memberitahukan tentang bagaimana seorang pemegang peranan ( *role occupant* ) itu diharapkan bertindak;
2. Bagaimana seorang pemegang peranan itu akan bertindak sebagai suatu respon terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan yang ditujukan kepadanya, sanksi-sanksinya, aktivitas dari lembaga-lembaga pelaksana serta keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya mengenai dirinya;
3. Bagaimana lembaga-lembaga pelaksana itu akan bertindak sebagai respon terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan hukum yang ditujukan kepada mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan-umpan balik yang datang dari pada pemegang peranan;
4. Bagaimana para pembuat Undang-Undang itu akan bertindak merupakan fungsi peraturan-peraturan yang mengatur tingkah laku mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik, ideologis dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan-umpan balik yang datang dari pemegang peranan serta birokrasinya<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Ronny Hanitijo, *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, opcit, hal. 25

<sup>49</sup> Sajipto Rahardjo, *Hukum Dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980, hal. 26-28

Dari uraian di atas dapat diketahui, bahwa setiap anggota masyarakat sebagai pemegang peranan ditentukan tingkah lakunya oleh pola peranan yang diharapkan dari padanya baik oleh norma-norma hukum maupun oleh kekuatan-kekuatan di luar hukum.

Kemudian Ronny Hanitijo Soemitro mengatakan bahwa, faktor kritis dalam menentukan bagaimana seorang pemegang peran akan bertindak adalah norma-norma yang diharapkan akan dipatuhi oleh pemegang peran, kekuatan sosial dan personal yang bekerja terhadap pemegang peran dan kegiatan lembaga penerap sanksi terhadap pemegang peran. Lembaga pembentuk peraturan hukum dan lembaga penerap sanksi tidak beroperasi di ruang hampa, sehingga kedua lembaga ini juga mendapat pengaruh dari kekuatan-kekuatan sosial dan personal<sup>50</sup>

Esmi Warassih Puji Rahayu dalam pidato pengukuhan nya sebagai guru besar Undip tahun 2001 mengatakan, bahwa dalam menegakkan hukum dalam kehidupan masyarakat, memerlukan peran serta aktif dari masyarakat yang bersangkutan. Oleh karena itu pembentukan aturan-aturan hukum harus berpedoman pada norma-norma yang hidup dalam masyarakat<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Perspektif Sosial Dalam pemahaman Masalah-masalah Hukum*, opcit, hal. 26

<sup>51</sup> Esmi Warassih Pujirahayu, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum* ( Proses Penegakan Hukum Dan Persoalan Keadilan ), Pidato Pengukuhan, FH Undip, 14 April 2001, hal. 6

## **B. Penguasaan Tanah Menurut Perspektif Hukum Agraria Kolonial, Hukum Adat dan Hukum agraria nasional.**

### **1. Penguasaan Tanah menurut perspektif Hukum Agraria Kolonial**

#### **1.1. Dasar Pengaturan Hukum Agraria Kolonial**

Persoalan agraria pada zaman kolonial Belanda dahulu merupakan masalah yang paling menonjol, yang diutamakan dalam pemerintahannya. Hal ini disebabkan karena melihat betapa subur dan indah permainya tanah Indonesia. Karena suburnya tanah, berarti akan mendatangkan hasil yang sebanyak-banyaknya bagi pemerintahan. Sebagai negara agraris yang indah dan permai itulah tidak heran kalau Indonesia pada masa dahulu menjadi rebutan bagi negara-negara lain. Sebagai buktinya, tahun 1596 Bangsa Belanda datang ke Indonesia untuk pertama kalinya dan tiba di Banten. Di sinilah kapal-kapal Belanda dapat dipenuhi dengan rempah-rempah dan barang-barang dagangan lainnya guna diperdagangkan di negerinya. Sejak itulah berulang kali Bangsa Belanda datang ke Indonesia. Karena dia selalu bersaing dan di mana-mana selalu mendapat rintangan dari orang-orang Portugis yang banyak pengaruhnya pada Bangsa Indonesia, sehingga sejak saat itu pedagang-pedagang Bangsa Belanda banyak sekali menderita kerugian.

Untuk menjaga dan menyelamatkan kepentingan-kepentingannya itu, pedagang-pedagang Bangsa Belanda memandang perlu untuk mendirikan suatu perkumpulan dagang yang dikenal dengan nama V.O.C (*Verenigde Oost Indische Compagnie 1602-1798*). Perkumpulan ini bermaksud untuk mencegah persaingan (antara pedagang-pedagang belanda), mendapat monopoli di Asia selatan (bersaing

dengan orang-orang Portugis, Spanyol dan lain-lain), membeli murah dan menjual mahal rempah-rempah, dengan demikian memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya bagi pemegang saham di Negeri Belanda.<sup>52</sup>

Pada azasnya perkumpulan dagang itu mencari keuntungan yang sebesar-besarnya. Bahkan sejak saat itu, pemerintah Belanda memberikan hak yang luas pada V.O.C seolah-olah merupakan badan yang berdaulat. Menurut Octrooi tanggal 20 maret 1602, V.O.C atas nama pemerintah Belanda diberi hak untuk:

1. mengadakan perjanjian dengan negara-negara dan raja-rarja asing.
2. mempunyai hak untuk mencetak dan mengeluarkan uang sendiri.
3. mempunyai dan memelihara tentara.
4. mempunyai hak untuk mengangkat seorang Gubernur.
5. mempunyai hak untuk mengangkat pegawai-pegawai tinggi lainnya.<sup>53</sup>

V.O.C. mengadakan hukum secara barat di daerah-daerah yang dikuasainya dan dalam hal ini tak memperdulikan hak-hak atas tanah yang dipegang oleh rakyat dan raja-raja di Indonesia. Hukum adat sebagai hukum yang mempunyai corak dan sistem sendiri tidak dipersoalkan oleh V.O.C. bahkan V.O.C. membiarkan rakyat Indonesia hidup menurut adat kebiasaannya sendiri.

Dalam politik pertanahan, V.O.C telah memberlakukan peraturan-peraturan tentang pertanahan yang sangat menindas rakyat miskin. Adapun peraturan-peraturan yang dimaksud adalah antara lain: "*contingenten*" yaitu pajak atas hasil tanah pertanian yang harus diserahkan kepada penguasa kolonial. Petani-petani pribumi harus

---

<sup>52</sup> Kuku Ahmadi, *Pengantar Hukum Agraria*, Usaha Nasional, Surabaya, hal.22

<sup>53</sup> Rcestandi Ardiwilaga, *Hukum Agraria Indonesia*, Penerbir Masa Baru, 1962,hal.114

menyerahkan sebagian dari hasil pertanian dengan tidak mendapat pembayaran. Selain itu juga dikenal adanya "*verplicht leverantien*" yaitu Raja wajib menyerahkan seluruh hasil pertanian dengan pembayaran yang harganya sudah ditentukan secara sepihak. Bagi mereka yang tidak mempunyai tanah pertanian dikenakan kerja rodi (kerja paksa). Akhirnya pada tanggal 31 desember 1799 V.O C. membubarkan diri dan tanah jajahan diserahkan kepada "*Batafse Republik*" pada tanggal 1 januari 1800, tanah jajahan dijadikan bagian dari wilayah negeri Belanda dengan status sebagai negara jajahan *Nederlands Indie* (Hindia Belanda), yang berarti pula pindahnya lingkungan perdagangan ke suasana pemerintahan.

Gubernur pertama yang mewakili raja Belanda untuk menjalankan pemerintahan di negara jajahan adalah Herman Willem Daendels yang memerintah tahun 1808-1811. Politik yang dijalankan yang berkaitan dengan pertanian yaitu menjual tanah-tanah kepada pemilik modal besar terutama kepada Cina, Arab maupun bangsa Belanda sendiri. Tanah-tanah yang dijual itu dikenal dengan sebutan "tanah partikelir".<sup>54</sup>

Dalam menjalankan pemerintahannya. Herman Willem Daendels terkenal sangat kejam dan sewenang-wenang sehingga ia dipanggil pulang ke negeri Belanda oleh Napoleon Bonaparte lalu diganti dengan Jan Wilmen Jansens. Karena

---

<sup>54</sup> Tanah partikelir adalah tanah eigendom yang mempunyai sifat dan corak istimewa. Yang membedakan dengan tanah eigendom adalah adanya hak-hak pada pemiliknya yang bersifat keegaraan yang disebut Land hierlijk rechten (hak pertuanan). Misalnya, hak untuk mengangkat dan mengesahkan pemilihan serta memberghentikan kepala-kepala kampung/desa, hak untuk menuntut kerja rodi atau memungut uang pengganti kerja rodi dari penduduk, hak untuk mengadakan pungutan-pungutan baik yang berupa uang maupun hasil pertanian dari penduduk, hak untuk mendirikan pasar-pasar, hak untuk memungut biaya pemakaian jalan dan penyeberangan dan lain sebagainya.

Dengan adanya hak pertuanan maka seakan-akan tanah partikelir tersebut merupakan negara dalam negara. Tuan-tuan tanah yang mempunyai hak kekuasaan demikian besar tadi banyak yang

pemerintahan kolonial Belanda jatuh ke tangan pemerintah Inggris pada tanggal 18 september 1811 maka Jan Wilmen Janssens tidak begitu lama memerintah. Kemudian pemerintah Inggris mengangkat Thomas Stamford Rafles sebagai Gubernur Jenderal di tanah bekas jajahan Belanda (1811-1816).

Di bidang pertanian, Thomas Rafles mewujudkan pemikiran tentang "fiscal" (pajak) yang dikenal dengan nama "Landrent" (pajak tanah). Beliau berpendapat bahwa semua tanah adalah milik raja, karena raja-raja di bekas Hindia Belanda telah takluk kepada pemerintah Inggris, maka tanah adalah menjadi milik pemerintah Inggris. Oleh sebab itu rakyat petani yang mengusahakan tanah itu bukannya sebagai pemiliknya tapi hanya sebagai penggarap saja, dan kepadanya hanya diwajibkan untuk membayar "Rent" atau sewa kepada pemerintah Inggris. Maka dengan demikian lenyaplah hak ulayat, hak mengembalakan ternak, sedangkan hak milik atas tanah berganti wujud dan diturunkan derajatnya menjadi hak mengerjakan atau hak menggarap, yang sangat goyah. Pandangan Rafles yang salah ini mempengaruhi politik agraria Hindia Belanda pada abad ke 19.

Dalam usaha pemberlakuan Landrent oleh pemerintah Inggris tidak langsung dibebankan kepada petani pemilik tanah, tetapi ditugaskan kepada Kepala Desa untuk menetapkan berapa jumlah kewajiban yang harus dibayar oleh petani. Lebih dari pada itu kepala desa juga diberi kekuasaan penuh untuk mengadakan perubahan dalam pemilikan tanah, mengurangi bahkan mencabut tanah seseorang yang tidak mampu atau tidak mau membayar jumlah sewa yang sudah ditetapkan, kemudian

---

menyalah gunakan haknya sehingga mengakibatkan penderitaan dan kesengsaraan pada rakyat yang ada atau berdiam di wilayahnya.

diberikan kepada orang lain yang sanggup membayar sewa sesuai dengan yang ditentukan.

Kekuasaan Kepala Desa yang sangat luas tersebut, dampaknya sangat merugikan rakyat. Dengan kekuasaannya dia dapat menjungkirbalikkan hak-hak atas tanah rakyat. Besar kecilnya sewa bukan ditentukan oleh luas sempitnya tanah yang dikuasai oleh seseorang, bahkan terjadi sebaliknya, yaitu luas sempitnya tanah yang boleh diusahakan seseorang tergantung pada besar kecilnya "rent" atau sewa yang ditetapkan kepala desa yang bersangkutan.

Pada tahun 1816 pemerintah Inggris menyerahkan kekuasaannya terhadap tanah jajahan kembali kepada pemerintah Belanda. Setelah pemerintah Belanda kembali berkuasa (1816-1830), berusaha melakukan politik perlindungan dan perbaikan terhadap kesejahteraan rakyat. Di bawah pemerintahan Johannis Van Den Bosch, pada tahun 1830 diadakan sistem tanam paksa (*cultuur-stelsel*) yaitu suatu politik untuk memaksa penduduk Indonesia untuk menanam tanaman-tanaman yang diperintahkan oleh pemerintah Hindia Belanda.

Sewaktu "cultuur stelsel" itu sedang merajalela, maka pengusaha-pengusaha pertanian swasta yang besar dan tidak berkesempatan untuk memperkembangkan perusahaan pertanian yang telah ada, sebab adanya perusahaan-perusahaan pertanian besar itu bertentangan dengan politik perekonomian pemerintah pada waktu itu. Satu-satunya jalan bagi pengusaha swasta itu, hanya menyewa tanah dari negara yang masih kosong (*woest*).

Hasil-hasil finansial dari sistem tanam paksa (*cultuur-stelsel*) sangat memuaskan bagi pemerintah kolonial Belanda. Tetapi akibat dari penerapan sistem

tersebut melahirkan kesengsaraan pada rakyat. Para penguasa kolonial Belanda yang sekaligus sebagai pengusaha, berdaya upaya untuk mengeksploitasi sumber kehidupan di bumi Indonesia dengan banyak mengorbankan kepentingan rakyat.

Melihat fenomena kekejaman sistem tanam paksa (*cultuur-stelsel*), lalu timbul reaksi yang dilakukan oleh beberapa pemuka masyarakat/cendekiawan asing dan dalam negeri yang bersimpati kepada bangsa Indonesia seperti Douwes Dekker telah membentangkan kekejaman sistem itu dalam bukunya yang berjudul "Max Havelaar" dan Baron Van De Hoevell dalam bukunya "*Tijdschrift Van Nederlandsch Indie*" dengan isi yang senada.

Oleh sebab itu dalam perkembangan sejarah pemerintahan kolonial Belanda muncul sistem dualisme dalam hukum perdata khususnya hukum agraria yaitu disamping berlakunya hukum agraria adat sekaligus berlaku hukum agraria barat.

Akhirnya sistem tanam paksa (*cultuur-stelsel*) dihapuskan. Dengan dihapuskannya sistem tersebut sebagai pelaksanaan politik kolonial konservatif maka mulailah politik liberal yang menganut prinsip "tidak ada campur tangan pemerintah". Berhubung dengan itu pemerintah harus menarik diri dari segala campur tangan. Segala rintangan terhadap inisiatif dan kebebasan individu harus dihapuskan. Karena negara tidak campur tangan lagi maka usaha dan modal swasta diberi kebebasan untuk mengembangkan sayapnya di Indonesia.

Tahun 1870 pada umumnya dianggap sebagai titik balik dalam sejarah politik kolonial Belanda, karena pada tahun itu disahkan Undang-Undang Agraria yang disebut dengan "Agrarische Wet" S. 1870 No. 55 yaitu suatu wet atau undang-undang yang dibuat di negeri Belanda pada tahun 1870 dengan tujuan untuk



memberikan kemungkinan dan jaminan kepada modal besar swasta asing agar dapat berkembang di Indonesia, dan juga untuk melindungi dan memperkuat hak rakyat atas tanah.

Agrarisch Wet inilah yang dijadikan dasar pengaturan hukum agraria kolonial sebelum kemerdekaan. Sebagai dasar pengaturan hukum agraria kolonial, Agrarisch Wet dijadikan satu dalam pasal 51 IS (Indische Staat regeling). Pasal 51 IS terdiri dari ayat yang dulu berasal dari pasal 62 RR (Regeling Reglement). Pasal 51 IS ayat.1 dan 3 berasal dan isinya hampir sama dengan pasal 62 RR. Sedangkan ayat 4 sampai dengan 8 yang merupakan tambahan pada pasal 62 RR lazim disebut "Agrarische Wet". Lengkapnya pasal 51 IS berbunyi sebagai berikut:

1. Gubernur Jenderal tidak boleh menjual tanah;
2. Dalam larangan ini tidak termasuk tanah-tanah yang kecil untuk memperluas kota-kota dan desa-desa dan untuk mendirikan bangunan-bangunan perindustrian;
3. Gubernur Jenderal boleh menyewakan tanah-tanah, menurut aturan-aturan yang akan ditetapkan dengan ordonansi. Dalam tanah-tanah ini tidak termasuk tanah-tanah yang diusahakan (dipergunakan) bangsa Indonesia atau tanah-tanah yang sebagai padang rumput umum (tanah penggembalaan umum) atau yang karena salah sesuatu sebab termasuk turut kampung-kampung atau desa-desa;
4. Menurut aturan yang akan ditetapkan dengan ordonansi diberikan tanah-tanah dengan hak erfpacht, yang lamanya tidak boleh lebih dari tujuh puluh lima tahun;

5. Gubernur Jenderal menjaga, jangan sampai ada sesuatu pemberian tanah melanggar hak-hak penduduk asli ( bangsa Indonesia);
6. Tanah-tanah yang diusahakan (dipergunakan) bangsa Indonesia untuk keperluan sendiri, atau tanah-tanah yang sebagai tanah pengembalaan umum atau yang karena salah satu sebab termasuk turut kampung-kampung atau desa-desa, tidak dikuasai oleh Gubernur Jenderal, kecuali untuk keperluan umum berdasarkan pasal 133 I.S, dan untuk tanam-tanaman yang diadakan oleh pemerintah Agung menurut aturan-aturan yang berhubungan dengan itu, dengan pemberian kerugian yang layak;
7. Kepada orang Indonesia yang mempunyai tanah milik dengan sah, maka atas permintaannya diberikan hak eigendom atas tanah itu, dengan memakai pembatasan-pembatasan yang mengenai kewajiban-kewajiban negara dan desa dan pembatasan-pembatasan kekuasaan untuk menjualnya kepada bukan bangsa Indonesia, pembatasan-pembatasan mana akan ditetapkan dengan ordonansi dan akan disebutkan dalam surat eigendom itu;
8. Menyewakan tanah atau menyerahkan tanah untuk dipakai oleh orang Indonesia kepada bukan orang Indonesia dilaksanakan menurut aturan-aturan, yang ditentukan dengan ordonansi.

Kiranya jelas bahwa tujuan dari Agrarische Wet untuk memberi kemungkinan pada modal besar asing agar bisa berkembang di Indonesia. Untuk itu maka pertama-tama diberikan tanah dengan hak erfpacht dengan jangka waktu 75

tahun. Hak erfpacht adalah hak yang paling kuat dan paling luas yang dapat dimiliki seseorang atas tanah orang lain.

Dalam wewenang penggunaan tanahnya, hak erfpacht sama dengan hak eigendom. Hak erfpacht dapat dibebani hipotik sehingga memudahkan pengusaha memperoleh kredit. Pembatasan jangka waktu 75 tahun memberi kemungkinan untuk menanam tanaman-tanaman keras yang memerlukan waktu yang cukup lama.<sup>55</sup>

Ketentuan-ketentuan Agrarisch Wet S.1870 No.55, pelaksanaannya diatur lebih lanjut dalam berbagai peraturan, keputusan, salah satu diantaranya yang penting diatur Koninklijk Besluit yang terkenal dengan nama Agrarische Besluit dan diundangkan dalam S.1870 No.118.

## **1.2. Penguasaan Tanah Oleh Negara dan Pemberian Hak Kepada Perorangan.**

### **a. Penguasaan Tanah Oleh Negara.**

Pokok yang terpenting dalam hukum agraria kolonial dahulu adalah Agrarische Wet. Adapun isinya, memberikan kesempatan kepada perusahaan pertanian yang besar-besar untuk berkembang di Indonesia.

Dasar-dasar hukum Agrarische Wet tersebut di atas, diatur dalam keputusan agraria S. 1870-118 yang dikenal dengan Agrarisch Besluit. Dalam pasal 1 Agrarisch Besluit memuat suatu pernyataan penting yang disebut dengan "domein verklaring" (pernyataan domein). Secara garis besar isi domein verklaring menyebutkan, semua tanah yang orang lain tidak dapat membuktikan, bahwa itu eigendommenya adalah tanah domein atau milik negara.

---

<sup>55</sup> Boedi Harsono, *UUPA, Sejarah Penyusunan Isi Dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 1961, hal.9

Mula-mula pernyataan domein tersebut hanya berlaku untuk Jawa dan Madura, tetapi kemudian dengan S.1875 No.19.a dinyatakan berlaku juga buat daerah di luar Jawa dan Madura. Disamping domein verklaring yang bersifat umum itu (*algemene domein verklaring*) di dalam perundang-undangan agraria dahulu dijumpai pula pernyataan domein yang khusus yang berlaku di daerah-daerah tertentu, yaitu pernyataan yang terdapat dalam pasal 1 dari berbagai ordonansi erfpacht: Untuk Sumatera (S.1874-94 f), untuk keresidenan Manado (S.1877-55), serta untuk karesidenan Kalimantan Selatan dan Timur (S.1888-58).

Perumusan domein verklaring dalam ordonansi-ordonansi erfpacht tersebut berlainan dengan yang terdapat dalam *Agrarisch Besluit*, yaitu khusus tertuju pada tanah-tanah kosong (*"woest"*). Maksud pernyataan tersebut adalah akan menegaskan wewenang pemerintah untuk memberikan hak erfpacht atas tanah-tanah yang kosong itu. Ordonansi erfpacht itu kemudian diganti dengan peraturan yang umum (*Erfpache Ordonansi Buitengewesten S.1914-367*), tetapi pasal 1 tersebut tidak turut dicabut.

Menurut pendirian pemerintah Hindia Belanda, yang dimaksud dengan "eigendom" dalam domein verklaring yang umum itu selain eigendom yang disebut dalam pasal 570 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, juga apa yang disebut "agrarische eigendom" yaitu hak yang diperoleh atas dasar ketentuan ayat 7 pasal 51 I.S tersebut di atas. Dengan demikian maka semua tanah yang bukan tanah eigendom dan bukan pula tanah agrarisch eigendom adalah tanah domein negara. Jadi dalam pandangan hukum agraria kolonial, kedudukan negara sama dengan kedudukan

perorangan. Oleh karena itu hubungan negara dengan tanah bersifat privat-rechtelijk. Artinya hubungan tersebut merupakan hubungan atau hak milik.

#### **b. Pemberian Hak Kepada Perorangan.**

Untuk dapat memberikan hak atas tanah kepada orang-perorangan, pertama-tama negara harus menyatakan diri terlebih dahulu sebagai pemilik tanah yang akan diberikan. Untuk mencapai maksud itu maka diperlukan landasan yuridis sebagai pegangan. Pada masa berlaku hukum agraria kolonial, yang dijadikan landasan yuridis adalah pasal 1 ayat 1 Agraris Besluit yang di dalamnya terdapat pernyataan domein verklaring sebagaimana telah dikemukakan pada uraian di atas.

Dalam praktek, domein verklaring mempunyai beberapa fungsi antara lain, meliputi :

1. Dipakai sebagai landasan bagi pemerintah untuk dapat memberikan tanah dengan hak-hak barat yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Menurut pendirian penyusun perundang-undangan agraria kolonial, hanya seorang eigenaarlah (pemilik) yang berwenang untuk memberikan hak-hak tersebut. Oleh karena itu maka negara dinyatakan (menyatakan dirinya) sebagai eigenaar.

2. Untuk keperluan pembuktian. Perumusan domein verklaring itu susunannya sedemikian rupa hingga negara tidak perlu membuktikan hak eigendom di dalam suatu perkara. Selalu pihak lain yang harus membuktikan haknya itu.

Dengan domein verklaring itu, maka kewajiban pembuktian lalu diletakkan pada pihak lain. Dengan demikian maka negara tidak perlu membuktikan hak eigendomnya.<sup>56</sup>

Kiranya berdasarkan hal tersebut, maka nyatalah bahwa dengan adanya domein verklaring hanya memperkosa hak rakyat atas tanah, yaitu mengenai tanah yang dipunyai oleh rakyat dengan hak milik, juga mengenai hak ulayat dan sebagainya, yang kesemuanya berdasarkan hukum adat, yang berarti itu semua adalah tanah negara. Hal ini sangat tidak dimengerti oleh rakyat pada waktu itu, bahkan sangat bertentangan dengan kesadaran hukum rakyat, sehingga dengan lahir Agrarische Wet dengan domein verklaringnya, maka penderitaan dan kesengsaraan bagi rakyat semakin parah.

Atas dasar domein verklaring, pemerintah/negara memberikan tanah dengan hak barat kepada perorangan. Adapun hak-hak barat yang dimaksud adalah antara lain:

a. Hak eigendom

Hak eigendom adalah hak kebendaan yang paling luas. Pasal 570 B.W menerangkan, bahwa hak untuk dengan bebas mempergunakan (menikmati) suatu benda sepenuh-penuhnya dan menguasainya seluas-luasnya, asal saja tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan-peraturan umum yang ditetapkan oleh instansi (kekuasaan) yang berhak menetapkan, serta tidak mengganggu hak-hak orang lain, semua itu kecuali pencabutan eigendom (*onteigening*) untuk

---

<sup>56</sup> Boedi Harsono, *ibid*, hal.13.

kepentingan umum dengan pembayaran yang layak menurut peraturan-peraturan umum.

Dalam pasal ini ditetapkan dengan tegas, bahwa eigendom itu adalah suatu hak kebendaan (*zakelijk recht*), artinya bahwa orang yang mempunyai eigendom itu mempunyai wewenang untuk:

1. Mempergunakan atau menikmati benda itu dengan batas dan sepenuh-penuhnya.
2. Menguasai benda itu dengan seluas-luasnya.

Sebagai anggota masyarakat, yang sehari-hari bercampur-gaul dengan orang lain, maka orang yang mempunyai hak eigendom harus memperhatikan juga kepentingan-kepentingan orang lain. Inilah suatu syarat untuk bisa menahan perasaan yang aman dan tenteram di hati rakyat. Dari sebab itu untuk dapat mencapai maksud tersebut diadakan pembatasan-pembatasan dalam pemakaian eigendom, yaitu:

- a. Tidak boleh digunakan sehingga bertentangan dengan undang-undang atau peraturan-peraturan hukum dari instansi yang syah;
- b. Tidak boleh digunakan, sehingga mengganggu hak-hak orang lain.

#### b. Hak Erfpacht

Dalam pasal 720 B.W hak erfpacht digambarkan sebagai hak kebendaan untuk menikmati sepenuhnya (*volle genot hebben*) kegunaan sebidang tanah milik orang lain dengan kewajiban untuk membayar setiap tahun sejumlah uang atau hasil bumi kepada pemilik tanah sebagai pengakuan atas hak eigendom dari pemilik itu.

Perkataan erf tidak berarti pekarangan, seperti dalam *erfdienstbaarheid*, tetapi berarti turun-temurun (*erven*=mewaris) untuk menyatakan bahwa hak itu dapat

divariskan oleh pemegang hak tersebut (erfpachter). Hak erfpacht itu sangat luas ternyata dari pasal 721 ayat 1 B.W yang mengatakan hak erfpacht hampir tidak berbeda dari pemilik eigendom, kecuali satu hal, bahwa ia tidak boleh berbuat sesuatu sehingga tanah itu menjadi kurang harga nilainya. Tetapi erfpachter berhak untuk menggarap, mengolah, menanami tanah itu dan iapun berhak pula mendirikan rumah-rumah dan bangunan-bangunan lain di atas tanah itu.

#### c. Hak Opstal

Menurut pasal 711 B.W hak postal adalah suatu hak kebendaan (zakelijk recht) untuk mempunyai rumah-rumah, bangunan-bangunan dan tanaman di atas tanah milik orang lain. Dari gambaran pasal ini dapat disimpulkan adanya kemungkinan pada suatu waktu sebidang tanah adalah eigendom dari seorang A, sedang rumah, bangunan dan tanaman yang berada di atas tanah itu adalah eigendom dari seorang B.

Di sini tidak disebutkan adanya pemakaian atas tanah selain dari yang digunakan untuk bangunan dan tanaman. Tapi ini tidak berarti bahwa pemegang hak postal itu sama sekali tidak boleh menginjak atau mendiami tanah opstal itu.

Mr. Suyling mengatakan secara tegas, bahwa sebetulnya hak postal itu sama dengan hak erfpacht, hanya dengan perbedaan mengenai hak atas bangunan dan tanaman pada waktu terhentinya hak-hak itu, yaitu bahwa kalau pada saat berakhirnya hak-hak itu ditinggalkan bangunan dan tanaman yang diadakan oleh opstaller atau



erfpachter, maka seorang opstaller mendapat penggantian dari nilai harga barang-barang itu sedang erfpachter tidak.<sup>57</sup>

### 1.3. Kepastian Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah

Hukum agraria lama (agraria kolonial) yang berlaku sebelum kemerdekaan, sebagian merupakan hukum yang tertulis dan sebagian merupakan hukum yang tidak tertulis. Hukum yang tertulis dimuat di dalam berbagai macam peraturan dan keputusan, yang jumlahnya cukup banyak dan bermacam pula tingkatannya. misalnya, wet, koninklijk besluit, ordonansi, gouvernementsbesluit, regeringsverordening, peraturan pemerintah swapraja, dan lain-lain. Peraturan-peraturan tersebut ada yang berlaku untuk seluruh Indonesia, tetapi banyak yang berlaku untuk daerah yang tertentu saja misalnya, jawa dan madura, luar jawa dan madura, daerah swapraja atau keresidenan tertentu.

Hukum agraria yang tidak tertulis teruma adalah hukum adat yang berlaku bagi golongan Indonesia asli. Walaupun azas dan pokoknya sama tetapi hukum adat Indonesia itu berbeda menurut masyarakat/daerah tempat berlakunya. Berhubung dengan itu maka hukum agraria yang bersumber pada hukum adat, coraknya pun beraneka ragam pula (pluralistis).<sup>58</sup>

Sebagaimana halnya dalam hukum perdata yang bersumber pada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, hukum agraria lama mempunyai sifat dualistis sebagai akibat politik hukum dari pemerintah kolonial dahulu. Dualisme dalam hukum agraria maksudnya, disamping berlaku hukum agraria adat yang bersumber

---

<sup>57</sup> Mr. Suyling, dalam Eddy Ruchiyat, *Politik pertanahan Sebelum dan sesudah Berlakunya UUPA*, penerbit, Alumni, Bandung, 1986, hal.30.

<sup>58</sup> Ibid hal. 15

pada hukum adat, saat itu juga berlaku hukum agraria barat yang bersumber pada hukum perdata barat. Akibat berlakunya dua sistem hukum yang berbeda itu melahirkan dua macam tanah yaitu, tanah adat atau tanah Indonesia dan tanah barat atau tanah eropa.

Hukum agraria adat yang bersumber pada hukum adat sifatnya tidak tertulis, jiwanya gotong-royong dan kekeluargaan sesuai dengan sifat hukum adat. Sebagai hukum yang tidak tertulis mempunyai kelemahan, disamping formulasinya tidak tegas juga tidak memberikan jaminan kepastian hukum, kecuali terhadap tanah-tanah adat yang sudah didaftarkan.

Di pihak lain, hukum agraria barat adalah keseluruhan kaidah-kaidah hukum agraria yang bersumber pada hukum perdata barat khususnya yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (B.W) yang sebagian besar dimuat dalam buku II, III, IV. Sifat hukum agraria ini tertulis dan formulasinya tegas sehingga mampu memberikan jaminan kepastian hukum bagi setiap pemegang hak atas tanah. Adanya jaminan kepastian hukum itu karena tanah-tanah eropa atau tanah barat semuanya terdaftar pada kantor-kantor pendaftaran tanah menurut *Overschrijvingsordonantie* (Stb.1834-27). Tanah-tanah barat tersebut tunduk pada ketentuan-ketentuan hukum barat baik mengenai perolehannya, peralihannya, hapusnya dan mengenai hak/wewenang-wewenang serta kewajiban-kewajiban yang mempunyainya.

Selain itu perlu dikemukakan bahwa hukum agraria barat berjiwa liberal individualistis, hal ini dapat dimengerti sebab dengan dianutnya azas konkordansi dalam penyusunan perundang-undangan zaman Hindia Belanda dahulu, akibatnya

K.U.H.Perdata Indonesia juga konkordan dengan Burgerlijk Wetboek negeri Belanda yang berjiwa leberal individualistis. Karena itu hukum agraria barat juga berjiwa leberal indivudualistis seperti itu.

## **2. Penguasaan Tanah Menurut Perspektif Hukum Adat**

### **2.1. Hak ulayat sebagai hak yang tertinggi dalam hal penguasaan tanah**

Hubungan antara tanah dengan manusia atau masyarakat terjalin dengan erat, yang melahirkan suatu kehidupan bersama yang dikenal dengan masyarakat hukum adat. Dalam pemanfaatan tanah berlaku suatu norma yang mengatur tentang pemilikan dan penguasaan tanah baik secara individu maupun kelompok. Norma tersebut terdiri dari norma yang ideal sampai kepada yang bersifat kongkrit, dijalankan oleh fungsionaris adat.

Pengaturan tersebut melahirkan jenis-jenis hak atas tanah antara lain hak ulayat. Menurut Boedi Harsono, hak ulayat merupakan suatu rangkaian dari hak dan kewajiban-kewajiban dari suatu masyarakat hukum yang berhubungan dengan tanah yang termasuk lingkungan wilayahnya.<sup>59</sup> Selanjutnya dikatakan bahwa hak ulayat itu mempunyai kekuatan berlaku keluar dan kekuatan berlaku kedalam.

Kekuatan berlaku keluar : Hak ulayat dipertahankan dan dilaksanakan oleh penguasa adat dari masyarakat hukum yang bersangkutan. Biasanya penguasa itu adalah kepala pemerintahan masyarakat hukum tersebut.

---

<sup>59</sup> *ibid*, hal. 89

Orang-orang asing dilarang masuk lingkungan tanah wilayah suatu masyarakat hukum tanpa izin penguasa adatnya. Untuk mendapatkan izin masuk ia wajib memberikan barang sesuatu kepada pemangku adat yang disebut pengisi adat, sehingga untuk selanjutnya ia dapat membuka tanah dan memungut hasil hutan.

Orang asing (luaran) hanya boleh menguasai atau mengerjakan tanah yang dibukanya selama satu kali panen saja dengan hak pakai. Ia tidak boleh (tidak dapat) mempunyai tanah dengan hak milik dan bagi orang asing tersebut apabila memasuki wilayah hak ulayat di luar wilayahnya tanpa izin, maka dia dapat dianggap melakukan tindak pidana menurut hukum adat (maling tanah atau maling hutan).

Kekuatan Berlaku Kedalam: Kewajiban yang utama dari penguasa adat yang bersumber pada hak ulayat ialah memelihara kesejahteraan dan kepentingan anggota-anggota masyarakat hukumnya, menjaga jangan sampai timbul perselisihan mengenai pemakaian tanah dan kalau terjadi persengketaan berusaha menyelesaikannya.

Para anggota masyarakat hukum mempunyai keleluasan untuk membuka dan mempergunakan tanah yang termasuk lingkungan wilayah masyarakat hukumnya itu. Tetapi untuk menjaga jangan sampai terjadi bentrokan dengan anggota masyarakat lainnya, maka kepada yang membuka tanah diharuskan untuk memberitahukan terlebih dahulu kepada fungsionaris adat. Pemberitahuan itu bukan bersifat permintaan izin membuka tanah sehingga ia tidak dibebankan untuk membayar sesuatu.

Dalam hubungannya dengan hal di atas, maka peranan penguasa masyarakat hukum adat serta aktivitasnya meliputi keseluruhan lapangan kehidupan masyarakat, yang pada pokoknya adalah:

- a. Tindakan-tindakan mengenai urusan tanah berhubung adanya pertalian erat antara tanah dan masyarakatnya.
- b. Mengawasi perikelakuan warga masyarakat yang mencakup:
  1. Penyelenggaraan hukum sebagai usaha untuk mencegah pelanggaran hukum.
  2. Menyenggarakan hukum sebagai pembetulan hukum setelah ada pelanggaran.
  3. Tindakan mengenai urusan dalam bidang kehidupan lainnya.<sup>60</sup>

Untuk melakukan suatu perbuatan hukum yang menimbulkan suatu perubahan yang dikehendaki dalam suatu ketertiban hukum, maka hal itu harus dilakukan atau dilaksanakan di hadapan penguasa hukum adat, sehingga hal itu dapat dipandang sebagai sikap yang telah cukup menjamin status itu terhadap siapapun.

## **2.2. Hak Perorangan Atas Tanah**

Manakala individu anggauta masyarakat meletakkan hubungan perscorangan atas suatu bidang tanah (pembukaan tanah) dalam suatu wilayah hukum masyarakat hukum adat, maka hak itu disebut hak perorangan, meskipun mungkin dia hanya mempunyai hubungan terhadap tanah itu hanya satu kali panen atau beberapa kali

---

<sup>60</sup> Soerjono Soekanto dan Soleman b. Taneko, *Hukum Adat Indonesia*, Penerbit CV Rajawali, Jakarta, 1981, hal. 176-177

panen. Dalam hal demikian, maka individu itu dapat dikatakan sebagai pemegang hak untuk menikmati hasil.

Menurut Iman Sudiyat, hak perorangan yaitu suatu hak yang diberikan kepada warga desa ataupun orang luar atas sebidang tanah yang ada di wilayah hak purba persekutuan hukum yang bersangkutan. Adapun jenis hak perorangan dimaksud meliputi:

- a. Hak milik, hak yasan (*inlands bezitrecht*);
- b. Hak wenang pilih, hak kinacek, hak mendahului (*Voorkeursrecht*);
- c. Hak menikmati hasil (*genotrecht*);
- d. Hak pakai (*gebruiksrecht*), dan hak menggarap/mengolah (*ontginings recht*);
- e. Hak imbalan jabatan (*ambtelijk profitrecht*);
- f. Hak wenang beli (*naastingsrecht*).<sup>61</sup>

Dari keseluruhan hak perorangan di atas, hak milik merupakan hak yang terkuat. Hak ini hanya dapat diberikan atau diperoleh warga persekutuan hukum sedangkan orang luar (asing) tidak boleh. Untuk mendapatkan hak milik, warga persekutuan hukum bisa menempuh beberapa cara yaitu:

1. Membuka tanah hutan (belukar);
2. Mewaris tanah;
3. Menerima tanah karena pembelian, penukaran, hadiah, dan
4. Daluarsa (*verjaring*).<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Iman Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa Asas*. Liberty, Yogyakarta, 1981, hal. 8.

<sup>62</sup> *Ibid*, Hal. 9

### 2.3. Hubungan Hak Ulayat dengan Hak Perorangan

Dalam gambaran mengenai struktur masyarakat hukum adat, dapat dilihat bahwa betapa eratnya hubungan masyarakat hukum adat dengan tanah di mana masyarakat hukum itu bertempat tinggal. Dalam hukum adat, hubungan demikian bukanlah hubungan yang bersifat yuridis semata, tetapi menunjukkan hubungan yang bersifat magis religius.

Demikian banyak hubungan yang terjadi antara warga masyarakat dengan tanah dan karena sifat dari pada tanah itu sendiri, dalam masyarakat hukum adat mempunyai arti yang lain dari pada harta benda yang lainnya. Karena itu masalah tanah mempunyai kaitan erat dengan kewenangan masyarakat hukum adat yang bersangkutan, baik yang menyangkut kewenangan untuk menguasai tanah yang masih ada dalam lingkungan wilayahnya, maupun dalam hubungannya dengan penguasaan tanah oleh warga masyarakat yang bersangkutan untuk mengusahakan tanah tersebut, memungut hasil tanaman yang ada di atasnya.

Dengan meningkatnya usaha dan aktivitas warga persekutuan dalam mengolah tanah di lingkungan hak ulayat, maka kekuatan hak ulayat semakin berkurang, dikalahkan oleh hak perorangan dari warga persekutuan itu sendiri. Seperti dikatakan oleh Iman Sudiyat bahwa, hak purba dan hak perorangan itu bersangkut paut dalam hubungan kempis mengembang, desak-mendesak, batas membatasi, mulur mungkeret tiada henti. Dimana hak purba kuat, disitu hak perorangan lemah, demikian sebaliknya.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> *Ibid*, hal. 3

Dari apa yang dikemukakan oleh Iman Sudiyat di atas, melukiskan betapa erat hubungan atau pengaruh timbal balik antara hak ulayat dan hak perorangan atas tanah. Dengan mengusahakan atau mengolah tanah, warga persekutuan hukum akan memperoleh hak menikmati hasil dan lambat laun akan menjelma menjadi hak milik manakala tanah tersebut diolah secara terus menerus dengan ditanami pohon-pohon atau tanaman-tanaman keras atau dijadikan areal persawahan.

Sudah merupakan suatu ketentuan bahwa pemanfaatan tanah dalam lingkungan persekutuan hukum atau masyarakat hukum adat adalah untuk kepentingan persekutuan hukum dan warganya masing-masing. Untuk itu, bagi warga

persekutuan hukum yang telah membuka tanah harus membuktikan bahwa betul-betul memanfaatkan tanah tersebut. Andaikata tanah yang sudah dibuka lalu dibiarkan membelukar kembali maka ia dapat ditegur oleh kepala persekutuan hukum dan dihadapkan pada alternatif : mengolah tanah tersebut atau menyerahkan kembali agar dapat digarap oleh orang lain.

### **3. Penguasaan Tanah Menurut Perspektif Hukum Agraria Nasional**

#### **3.1. Lahirnya Hukum Agraria Nasional**

Sebagaimana kita ketahui bahwa di zaman pemerintah kolonial dahulu, bangsa Indonesia tidak mungkin mendapatkan hasil dari tanahnya secara sempurna karena peraturan-peraturan agrarias yang diadakan oleh pemerintah kolonial hanya menitik beratkan pada politik export, memberikan hak-hak atas tanah secara barat seperti hak eigendom, erfpacht dan sebagainya yang berlaku semata-mata untuk



golongan Eropa. Hal itu praktis guna kepentingan perusahaan-perusahaan perkebunan besar, tempat penanaman modal asing, tempat menghasilkan bahan-bahan perdagangan untuk pasaran dunia. Meskipun pada saat bersamaan bagi penduduk asli (pribumi) diberlakukan hak-hak atas tanah menurut hukum adat, tetapi berlakunya hukum adat itu tidak sekuat hukum barat, hal itu karena tidak adanya jaminan dari negara yang layak.

Dengan demikian hak-hak tanah menurut hukum adat itu tidak dapat diperoleh hasil yang sepatutnya bagi pertanian rakyat, yang akibatnya bukan kemakmuran yang diperoleh tapi malah kemelaratan, kesengsaraan, dan perekonomian tetap lemah dan terbelakang. Berbeda halnya dengan para penguasa pertanian pihak swasta Belanda, dengan hak yang diperoleh dari akibat politik agraria kolonial, diperolehnya hasil dan keuntungan yang berlimpah-limpah, bahkan hasil-hasil dari Indonesia merajai di pasaran dunia.

Suatu kenyataan yang tak dapat dibantah lagi, hal itu disebabkan karena adanya politik agraria pemerintah kolonial yang memakai kedok seolah-olah membela kepentingan rakyat sebagaimana kita lihat dari isi pernyataan *domein verklaring* yang tertuang dalam pasal 1 ayat 1 *Agrarische Besluit*, yang pada intinya menyatakan bahwa, semua tanah yang tidak dapat dibuktikan oleh orang lain bahwa di atasnya terdapat hak milik, adalah milik (*domein*) negara.

Berdasarkan *domein verklaring*, pemerintah kolonial bukan untuk melindungi rakyat, tetapi malahan tanah-tanah yang sudah dikuasai oleh rakyat dengan hak milik (adat) dan lain-lain, juga tanah yang dipunyai oleh masyarakat hukum asli dengan

apa yang dikenal dengan nama hak ulayatpun menurut domein verklaring, adalah tanah negara.

Melihat kondisi yang sangat membawa keprihatinan bagi rakyat pribumi, maka setelah 15 tahun bangsa Indonesia lepas dari belenggu penjajahan, mulai berusaha keras untuk menyusun hukum agraria baru, kesatuan hukum agraria yang menghilangkan pengertian dualisme hukum (secara barat dan adat) yang berguna bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Hukum agraria yang disusun itu adalah hukum agraria yang sesuai dengan alam Indonesia yang dituangkan dalam suatu undang-undang nasional yang progresif. Setelah melalui proses panjang yang penuh liku-liku, akhirnya dengan rahmat Tuhan Yang Maha Esa, pada tanggal 24 september 1960 berhasil diundangkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang lebih dikenal dengan nama singkatan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Dengan demikian, tanggal 24 september 1960 merupakan tanggal yang sangat bersejarah dalam kehidupan hukum pertanahan di Indonesia, dan saat itu pula UUPA mulai berlaku.

Boedi Harsono, mengemukakan sebagai berikut:

“Dengan berlakunya UUPA maka terjadilah perombakan revolusioner dari pada hukum agraria di Indonesia, yang berupa penjabolan hukum agraria yang lama dan pembangunan hukum agraria yang baru. Dengan UUPA dihapuskanlah dasar-dasar dan peraturan hukum agraria kolonial, yang setelah kita merdeka selama 15 tahun terpaksa masih tetap berlaku karena kita sendiri belum berhasil membentuk hukum agraria nasional sebagai gantinya. Dengan UUPA maka berakhirnya dualisme di

dalam hukum agraria Indonesia dan terselenggaranya unifikasi hukum. Hukum agraria yang baru tidak lagi terdiri atas peraturan-peraturan yang bersumber pada hukum barat. Hukum agraria nasional kita selanjutnya didasarkan atas satu sistem hukum, yaitu hukum adat, sebagai hukum asli Indonesia. Perombakan hukum agraria itu diselenggarakan secara cepat, fundamental dan menyeluruh, diselenggarakan secara revolusioner. Perombakan tersebut memang tidak boleh lain dari pada revolusioner, karena diadakan dalam rangka menyelesaikan segenap persoalannya secara revolusioner pula. Perombakan agraria Indonesia itu diadakan di dalam rangka “retooling” alat-alat untuk menyelesaikan revolusi”.<sup>64</sup>

Dengan berlakunya UUPA berarti lenyaplah domein beginsel dan dualisme dalam hukum pertanahan. Agar semua tanah di seluruh wilayah Indonesia sebagai negara yang berdaulat dapat dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat baik secara perorangan maupun secara gotong-royong maka tepat sekali tindakan pemerintah dengan UUPA mencabut secara tegas hal-hal sebagai berikut:

1. “Agrarische Wet” (S.1870-55), sebagai yang termuat dalam pasal 51 “Wet op de Staatsinrichting Van Nederlandsche-Indie” (S.1925-447) dan ketentuan dalam ayat-ayat lainnya dari pasal itu.
2. a. “Domein Verklaring” tersebut dalam pasal 1 “Agrarische Besluit” (S.1870 No.118).  
 b. “Algemene Domein Verklaring” tersebut dalam S.1875-119a  
 c. “Domein Verklaring untuk Sumatera” tersebut dalam pasal 1 S. 1874- 94f.

---

<sup>64</sup> Boedi Harsono, *Undang-Undang Pokok Agraria*, Jilid II, Jakarta, hal.1-2

- d. "Domein Verklaring untuk kerisidenan Manado" tersebut dalam pasal 1 dari S. 1877-55.
- e. "Domein Verklaring untuk residentie Zuideren Ooster Afdeling Van Borneo" tersebut dalam pasal 1 dari S.1888-58.
- 3. Koninglijk Besluit tanggal 16 april 1972 No.29 (S.1872-177) dan peraturan pelaksanaannya.
- 4. Buku ke II KUH Perdata Indonesia sepanjang yang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai hipotik yang masi berlaku pada mulai berlaku undang-undang ini.

Dengan Undang-undang agraria yang baru sebagai pelaksanaan pasal 33 ayat 3 UUD 1945 memperlihatkan adanya titik terang dan jaminan yang pasti bagi bangsa dan rakyat Indonesia atas tanah pada waktu itu, undang-undang mana di dasarkan pada hukum adat sebagai hukum asli bangsa Indonesia, karena itu sesuai dengan perasaan keadilan bangsa Indonesia.

### **3.2. Hukum Adat Sebagai Dasar Hukum Agraria Nasional**

Berlakunya hukum adat dalam masyarakat adalah merupakan manifestasi dari aspirasi yang berkembang di dalam masyarakat. Hukum adat sebagai adat sebagai hukum yang hidup dalam masyarakat, dalam berlakunya tergantung dari basis sosial yang mendukungnya yaitu masyarakat itu sendiri. Namun demikian dalam berlakunya ia mendapat pengaruh dari berbagai kekuatan yang ada di masyarakat termasuk pengaruh dari kekuatan politik di mana sebagian diantaranya telah diformulasikan melalui berbagai ketentuan perundang-undangan. Dengan demikian

sekalipun sebenarnya berlakunya hukum adat dalam masyarakat tidak tergantung dari ketentuan perundang-undangan tetapi di dalam pelaksanaannya tidak bisa dilepaskan dari rumusan pasal-pasal perundangan yang mengatur persoalan yang sama.

Undang-Undang Pokok Agraria yang biasa dikenal dengan singkatan UUPA, mulai berlaku pada tanggal 24 september 1960 adalah undang-undang nasional yang secara fundamental mengadakan perombakan terhadap hukum pertanahan yang berlaku di negara kita. Pengaruhnya terhadap hukum adat sudah barang tentu sangat besar sekali karena sebelumnya hukum adat merupakan hukum yang berlaku bagi mayoritas penduduk Indonesia.

Undang-undang yang dapat kita katakana sebagai kompromi dari pemikiran hukum adat dengan hukum barat sekalipun bertujuan untuk menciptakan kesatuan hukum di bidang agraria disamping untuk menciptakan kepastian hukum, tidaklah berarti akan menghapuskan hukum adat. Ia dimaksudkan sebagai pembimbing dan pengarah dari pada berlakunya hukum adat. Untuk keperluan tersebut UUPA telah mencantumkan sejumlah ketentuan pokok yang isinya memberikan patokan, apa dan bagaimana seharusnya hukum adat dan hak atas adat itu dalam sistem perundang-undangan agraria nasional.

Dalam bagian ini akan kami tunjukkan beberapa ketentuan di dalam UUPA baik yang terdapat di dalam konsideran maupun pasal-pasal dan penjelasannya yang ada memuat penggarisan mengenai hukum adat sebagai dasarnya.

Adapun pasal-pasal yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Pasal 2 syst 4: Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.
2. Pasal 3: Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dari pasal 1 dan 2, pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang tinggi.
3. Pasal 22 ayat 1: Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah.
4. Pasal 26 ayat 1: Jual-beli, penukaran, penghibaan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut hukum adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksud untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan peraturan pemerintah.
5. Pasal 56: Selama Undang-undang mengenai hak milik sebagai tersebut dalam pasal 50 ayat (1) belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan yang dimaksud dalam pasal 20, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang.

6. Pasal 58: Selama peraturan-peraturan pelaksanaan Undang-undang ini belum terbentuk, maka peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis mengenai bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hak-hak atas tanah, yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dari ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang ini serta diberi tafsiran yang sesuai dengan itu.
7. Pasal VI Konversi: Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak-hak yang dimaksud dalam pasal 41 ayat (!) seperti yang disebut dengan nama seperti di bawah yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini yaitu: hak vrichtgebruik, gebruik, grand controleur, bruikleen, ganggam bauntuik, anggaduh, bengkok, lungguh pituwas dan hak-hak lain dengan nama apapun juga, yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak mulai berlakunya Undang-undang ini menjadi hak pakai tersebut dalam pasal 41 ayat (1) yang memberikan wewenang dan kewajiban sebagaimana yang dipunyai oleh pemegang haknya pada mulai berlakunya Undang-undang ini sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang.
8. Pasal VII Konversi :
  - (1) tetap, maka Menteri Agrarialah yang memutuskan.
  - (2) Selain di dalam pasal-pasal sebagaimana Hak golongan pekulen atau sanggan yang bersifat tetap yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini menjadi hak milik tersebut pada pasal 20 ayat (1).

- (3) Hak golongan pekulen atau sanggan yang tidak bersifat tetap menjadi hak pakai tersebut pada pasal 41 ayat (1) yang memberi wewenang dan kewajiban sebagai yang dipunyai oleh pemegang haknya pada mulai berlakunya Undang-undang ini.

Jika ada keragu-raguan apakah sesuatu hak gogolan, pekulen atau sanggan bersifat tetap atau tidak dikemukakan di atas, penegasan yang serupa juga kita jumpai pula di dalam konsideran dan penjelasannya. Di dalam penjelasan UUPA (Tambahan Lembaran Negara No. 2043) pernyataan semacam ini dijumpai secara tersebar pada beberapa bagian :

1. Penjelasan Umum Bagian II Dasar-dasar dari Hukum Agraria nasional angka I yang menyatakan bahwa bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak-hak pula bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak dari pemiliknya saja. Demikian pula tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli dari daerah atau pulau yang bersangkutan saja. Dengan pengertian demikian maka hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah Negara.
2. Penjelasan Umum Bagian II Dasar dari Hukum Agraria Nasional angka 3 dinyatakan, bertalian dengan hubungan diantara bangsa dan bumi serta air dan kekuasaan Negara sebagai yang disebut dalam pasal 1 dan 2 maka di dalam pasal 3 diadakan ketentuan mengenai hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat



hukum yang dimaksud akan menundukkan hak itu pada tempat yang sewajarnya di dalam alam bernegara dewasa ini.

3. Penjelasan Umum Bagian III Dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan hukum angka I. Dengan sendirinya hukum agraria baru harus sesuai dengan kesadaran hukum dari pada rakyat banyak. Oleh karena rakyat Indonesia sebagian terbesar tunduk pada hukum adat, maka hukum agraria yang baru tersebut akan didasarkan pula pada ketentuan-ketentuan hukum adat itu, sebagai hukum yang asli, yang disempurnahkan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional, serta disesuaikan dengan sosialisme Indonesia sebagaimana dimaklumi maka hukum adat dalam pertumbuhannya tidak terlepas pula dari pengaruh politik dan masyarakat kolonial yang kapitalistis dan masyarakat swapraja yang feodal.
4. Penjelasan Umum Bagian III angka 3, dengan hapusnya perbedaan antara hukum adat dan hukum barat dalam bidang hukum agraria maka maksud untuk mencapai kesederhanaan hukum pada hakekatnya akan terselenggara pula.
5. Penjelasan pasal 3, yang dimaksud dengan “hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu” ialah apa yang di dalam perpustakaan adat disebut “beshikkingsrecht”. Selanjutnya lihat Penjelasan Umum (II angka 3).
6. Penjelasan pasal 5; Penegasan bahwa hukum adat dijadikan dasar dari hukum agraria yang baru. Selanjutnya lihat Penjelasan Umum (III angka I).

7. Penjelasan pasal 22; sebagai missal dari cara terjadinya hak milik menurut hukum adat ialah pembukaan tanah, cara-cara itu akan diatur supaya tidak terjadi hal-hal yang merugikan kepentingan umum dan negara.

Atas dasar berbagai penyebutan dalam UUPA, maka hukum adat mempunyai dua kedudukan penting dalam pembangunan hukum agraria nasional yaitu: Hukum Adat sebagai dasar utama pembangunan hukum agraria nasional dan Hukum Adat sebagai pelengkap pembangunan hukum agraria nasional.

1. Hukum Adat sebagai dasar utama pembangunan hukum agraria nasional.

Penunjukan hukum adat sebagai dasar utama pembangunan hukum agraria nasional dapat disimpulkan dari konsideran, bagian “berpendapat” a :

“Bahwa berhubung dengan apa yang disebut pertimbangan-pertimbangan di atas, perlu adanya hukum agraria nasional yang berdasarkan atas hukum adat tentang tanah yang sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia dengan mengabaikan unsure-unsur yang bersandar pada hukum agama”.

Disamping itu juga dapat ditunjuk dari penjelasan umum angka III (1) yaitu:....Dengan sendirinya hukum agraria baru itu harus sesuai dengan kesadaran hukum dari pada rakyat banyak. Oleh karena rakyat Indonesia sebagian terbesar tunduk pada hukum adat, maka hukum agraria yang baru tersebut akan didasarkan pula pada ketentuan-ketentuan hukum adat, sebagai hukum yang asli, yang disempurnahkan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia Internasional serta disesuaikan dengan sosialisme Indonesia.

Pengambilan hukum adat sebagai dasar memang menghadapi kesulitan-kesulitan tertentu. Kesulitan tersebut berkaitan dengan sifat pluralistis dari hukum adat itu sendiri. Masing-masing masyarakat hukum adat mempunyai hukum adatnya sendiri-sendiri yang tentunya terdapat perbedaan-perbedaan. Untuk itu perlu dicari persamaan-persamaannya yaitu dengan merumuskan asas-asasnya/konsepsinya, lembaga-lembaga hukumnya dan sistem hukumnya. Hal inilah yang diambil dari hukum adat untuk dijadikan dasar utama dalam pembangunan hukum agraria nasional. Asas-asas/konsepsi, lembaga-lembaga dan sistem hukum adat tersebut sudah di'uangkan dalam pasal-pasal/ketentuan-ketentuan UUPA.

a. Asas-asas/konsepsi hukum adat yang diambil sebagai dasar :

- (1). Menurut konsep hukum adat, hubungan manusia dengan kekayaan alam seperti tanah, air, tumbuh-tumbuhan, binatang-binatang, ikan-ikan mempunyai sifat religio magis. Artinya kekayaan alam itu merupakan kekayaan yang dianugerahkan oleh Tuhan kepada masyarakat hukum adat.

Konsep hukum adat yang demikian itu dalam UUPA dicantumkan dalam pasal 1 ayat (2) sebagai salah satu dasar kenasionalan. Pasal tersebut menegaskan bahwa bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan karunia Tuhan Yang maha Esa kepada bangsa Indonesia.

- (2). Di dalam lingkungan masyarakat hukum adat dikenal "hak ulayat".

Hak ulayat Merupakan hak dari masyarakat hukum adat yang berisi wewenang dan kewajiban untuk menguasai, menggunakan, memelihara kekayaan alam yang ada di dalam lingkungan hak ulayat tersebut. Jadi hak ulayat itu bukan hak untuk memiliki tetapi hanya merupakan hak untuk menguasai.

Di dalam UUPA disamping hak ulayat itu diakui kedudukannya (pasal 3) juga konsepsinya yaitu sebagai hak untuk menguasai dijadikan dasar dalam penentuan hubungan negara dengan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dengan demikian wewenang untuk menguasai, menggunakan dan memelihara dari masyarakat hukum adat diserahkan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan bangsa Indonesia.

- (3). Di dalam konsepsi hukum adat disamping ada hak masyarakat yaitu hak ulayat, juga hak perorangan atas tanah diakui. Artinya masing-masing individu mempunyai kesempatan untuk mempunyai hak atas tanah.

Konsep ini di dalam UUPA diakui dalam ketentuan pasal 4 dan pasal 16 UUPA. Menurut pasal 4 bahwa atas dasar hak menguasai negara, dimungkinkan orang perorangan baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama serta badan hukum untuk mempunyai hak atas tanah. Sedangkan macam hak atas tanah yang dapat dipunyai antara lain, hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan lain-lain yang tercantum dalam pasal 16 UUPA.

- (4). Di dalam hukum adat dikenal suatu asas: “di dalam hak-hak individu selalu melekat hak masyarakat” Hal ini merupakan perwujudan dari sifat kenasyarakatan bangsa Indonesia. Asas ini mengandung arti bahwa penggunaan hak individu harus memperhatikan bahkan tidak boleh merugikan kepentingan masyarakat.

Di dalam UUPA asas ini dituangkan dalam ketentuan pasal 6 yang menentukan bahwa hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Pemberian hak atas tanah kepada orang-perorangan tak hanya berisi wewenang untuk mempergunakan

tetapi juga mengandung suatu kewajiban untuk menggunakan tanahnya sehingga berfungsi bagi kepentingan orang yang punya serta berfungsi bagi masyarakat. Dengan demikian orang yang mempunyai tanah tidak boleh menelantarkan tanahnya, apalagi kalau hal tersebut menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

- (5). Asas lain yang terdapat dalam hukum adat yaitu asas “gotong royong”. Setiap usaha yang menyangkut kepentingan individu dan masyarakat selalu dilakukan secara gotong royong.

Asas ini di dalam UUPA tercantum dalam pasal 12 ayat (1). Menurut pasal ini, setiap usaha dalam lapangan agraria harus dilakukan dalam suatu badan usaha yang berbentuk koperasi atau bentuk usaha gotong royong lainnya. Hal ini dimaksudkan untuk mencegah persaingan dan pemerasan antara golongan yang mampu terhadap golongan yang tidak mampu.

- (6). Asas lain dari hukum adat adalah ada perbedaan antara warga masyarakat dan warga asing dalam kaitan dengan penguasaan, dan penggunaan kekayaan alam. Warga masyarakat dapat mengolah, memetik hasil hutan bahkan mempunyai tanah.

Sedangkan warga asing tidak dapat mempunyai hak atas tanah. Mereka hanya dapat memetik hasil hutan dan itupun dengan syarat harus memperoleh izin dari kepala adat masyarakat yang bersangkutan.

Asas ini di dalam UUPA dijadikan asas kenasionalan hukum agraria nasional yang dicantumkan dalam pasal 9. Pasal ini menentukan bahwa hanya warga

negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Sedangkan warga negara asing tidak dapat mempunyai hak milik di Indonesia.

b. Lembaga-lembaga Hukum adat yang diambil sebagai dasar utama.

Lembaga hukum yang dijadikan dasar utama pembangunan hukum agraria nasional adalah susunan macam hak atas tanah. Misalnya hak milik/yasan, hak pakai, hak sewa, hak menikmati/memungut hasil hutan dan hak membuka tanah ( hukum adat). Susunan macam hak-hak atas tanah demikian kemudian diangkat dan dijadikan dasar dalam penyusunan hak atas tanah dalam hukum agraria nasional sebagaimana diatur dalam pasal 16 yang kemudian hak-hak atas tanah tersebut disempurnahkan sesuai dengan kebutuhan perkembangan zaman.

c. Sistem Hukum Agraria Adat terutama mengenai sistematika hubungan manusia dengan tanah.

Di Indonesia terdapat beberapa sistem hukum agraria yang pernah berlaku yaitu: sistem hukum barat, hukum feodal (kerajaan) dan sistem hukum adat. Semua sistem itu berbeda di dalam menentukan sistematika hubungan manusia dengan tanah. Di dalam sistem hukum barat tanah di seluruh wilayah negara dibagi habis dalam dua macam hak eigendom yaitu hak eigendom perseorangan dan hak eigendom negara. Sedangkan hak-hak yang lain seperti hak postal dan hak erfpacht bersumber dari dua macam hak eigendom tersebut. Hak eigendom perseorangan bersumber dari ketentuan buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Sedangkan hak eigendom negara bersumber dari suatu pernyataan pemerintah Hindia Belanda yang dikenal dengan “domein verklaring” yang diatur dalam Agrarisch Besluit (S. 1870-118). Domein verklaring mengatakan bahwa semua tanah yang bukan hak

eigendom perseorangan adalah milik negara. Pemberian hak eigendom ini didasarkan pada pertimbangan ekonomis yaitu dalam rangka memberikan tanah-tanah perkebunan secara besar-besaran dengan hak erfpacht kepada para pengusaha swasta Belanda. Menurut konsep pemerintah Hindia Belanda, hanya pemilik (eigenaar) tanahlah yang dapat memberikan tanah perkebunan dengan hak erfpacht tersebut. Untuk itulah kemudian pemerintah Hindia Belanda menyatakan bahwa negara menjadi pemilik dari tanah-tanah yang tidak dimiliki oleh perseorangan.

Menurut hukum agraria feudal, tanah yang terdapat dalam wilayah suatu kerajaan menjadi milik raja. Sedangkan orang perseorangan tidak dapat mempunyai hak milik. Perseorangan hanya dapat mempunyai "hak anggaduh" Yitu hak untuk menggarap atau mengusahakan tanah.

Berbeda dengan kedua sistem hukum di atas, di dalam hukum adat tanah menjadi milik bersama masyarakat atau yang yang lebih dikenal dengan hak ulayat. Hak ini merupakan hak yang tertinggi kedudukannya. Hak ulayat mengandung dua unsur, yaitu unsur kepunyaan artinya semua anggota masyarakat mempunyai hak untuk menggunakan. Dan unsur kewenangan yaitu untuk mengatur, merencanakan dan memimpin penggunaannya. Kemudian karena semua anggota masyarakat tidak mungkin melaksanakan pengurusan hak ulayat, maka tugas tersebut dilimpahkan kepada Kepala Adat. Namun yang perlu ditekankan, pelimpahan itu hanya mengenai unsur kewenangan saja. Atas dasar kewenangan itu, Kepala Adat memberikan hak-hak atas tanah kepada perorangan seperti hak milik/hak yasan, hak pakai dan lain-lain.

Sistematika hubungan manusia dengan tanah menurut sistem hukum adat inilah yang dijadikan dasar pembangunan hukum agraria nasional. Hal ini bisa dilihat dalam ketentuan pasal ayat (2) UUPA mengenai hak bersama bangsa Indonesia. Pasal 2 mengenai pelimpahan wewenang kepada negara. Dan pasal 4 mengenai wewenang untuk memberikan hak atas tanah kepada perseorangan.

## **2. Hukum Adat Sebagai Hukum Pelengkap.**

Penunjukan hukum adat sebagai hukum pelengkap dari pembangunan hukum agraria nasional adalah disimpulkan dari ketentuan pasal 5 UUPA. Menurut pasal 5, hukum agraria yang berlaku adalah hukum adat dengan syarat-syarat tertentu. Adanya syarat-syarat inilah yang menunjukkan bahwa hukum adat berkedudukan sebagai hukum pelengkap.

Hukum adat yang akan diangkat menjadi hukum agraria nasional harus hukum adat yang sudah disaneer atau disaring terlebih dahulu sehingga menjadi murni kembali. Penyaneeran/penyaringan itu dimaksudkan agar sesuai dengan persyaratan yang ditentukan oleh pasal 5 UUPA yaitu antara lain:

- a. Ketentuan hukum adat tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara.

Adanya syarat demikian sesuai dengan kedudukan hukum agraria nasional sebagai alat mencapai cita-cita masyarakat adil dan makmur. Oleh karenanya harus mengabdikan pada kepentingan nasional dan negara.



b. Ketentuan hukum adat tidak boleh bertentangan dengan sosialisme Indonesia.

Istilah “sosialisme Indonesia” merupakan perpaduan antara unsur-unsur “sosialisme” dan “keprebadian Indonesia”. Mengenai unsure-unsur sosialisme yang penting adalah:

- Adanya kesejahteraan bersama
- Adanya pembagian kesejahteraan bersama yang adil dan merata
- Tidak boleh terjadi penindasan atau penghisapan oleh siapapun terhadap siapapun

Sedangkan unsur keprebadian Indonesia yaitu Pancasila yang di dalamnya terkandung jiwa gotong-royong dan kekeluargaan serta unsur-unsur agama.

Dengan demikian istilah “sosialisme Indonesia” adalah sosialisme yang sesuai dengan Pancasila. Dan hukum agraria nasional sebagai alat pembangunan nasional harus dapat mewujudkan unsur-unsur dari sosialisme Indonesia yaitu masyarakat yang adil dan makmur materiil dan spirituil bagi individu dan masyarakat secara adil dan merata, tanpa adanya penindasan oleh satu terhadap yang lainnya.

c. Ketentuan hukum adat tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang ada dalam UUPA itu sendiri.

Sesuai dengan sifatnya sebagai peraturan “dasar” maka UUPA hanya memuat asas atau ketentuan pokok saja. Asas-asas tersebut harus diperhatikan dalam melengkapi hukum agraria nasional. Konsekuensinya, hukum adat yang akan digunakan sebagai pelengkap itu harus diuji dengan asas-asas tersebut.

d. Ketentuan hukum adat tidak boleh bertentangan dengan peraturan agrarialainnya.

Ketentuan hukum agraria nasional tidak hanya yang termuat dalam UUPA, tetapi juga di dalam peraturan perundang-undangan agraria lainnya yang merupakan pelaksanaan dari asas dalam UUPA. Oleh karena itu ketentuan hukum adat yang akan diambil sebagai pelengkap itu sudah seharusnya tidak boleh bertentangan dengan peraturan agraria lainnya.

- e. Pengambilan ketentuan hukum adat harus mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Syarat menunjukkan bahwa hukum agraria nasional sebagai alat untuk mencapai masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur harus tetap memperhatikan ajaran-ajaran keagamaan, sehingga kesejahteraan dan kemakmuran yang akan dicapai itu tidak hanya bersifat lahiriah saja tetapi juga bathiniah dan spiritual.

Setelah disaneer atau disaring hukum agraria adat itu harus disempurnahkan, artinya dilengkapi dengan peraturan-peraturan baru untuk hal-hal yang belum atau belum cukup mendapat pengaturan, sedangkan peraturan-peraturannya sejauh mungkin dituangkan kembali dalam bentuk hukum yang tertulis. Dengan perkataan lain hukum agraria adat itu harus dimodernisir, artinya dibuat menjadi sesuai dengan keadaan masyarakat dan tuntutan zaman.<sup>65</sup> Karena itu kekurangan hukum agraria adat lalu disempurnahkan yaitu dengan diadakan upaya pendaftaran tanah dan penambahan hak-hak baru seperti hak guna usaha dan hak guna bangunan.

---

<sup>65</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Bagian I, Jilid I, Jembatan, Jakarta, 1975, hal. 165

### 3.3. Hak Menguasau Oleh Negara

Setiap negara mempunyai mempunyai kekuasaan untuk mengatur negaranya sendiri, karena negara merupakan lembaga yang secara definitive memastikan aturan-aturan kelakuan dalam wilayahnya, terungkap dalam istilah kedaulatan.

Kedaulatan adalah ciri utama negara, yang dimaksud adalah bahwa tidak ada pihak, baik di dalam maupun di luar negeri, yang harus dimintai izin untuk menetapkan atau melakukan sesuatu.<sup>66</sup>

Konsep kedaulatan baru dirumuskan secara sadar dan sistematis oleh seorang pemikir Prancis, yaitu Jean Bodin. Dialah yang mengasosiasikan kedaulatan dengan negara sehingga kedaulatan menjadi atribut negara.<sup>67</sup> Dalam pengertian ini, kedaulatan dipandang mengekspresikan kapasitas untuk menjalankan kewajiban serta mempunyai hak serta kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan.<sup>68</sup> Oleh karena itu negara berhak untuk membuat hukum.

Dilihat dari konteks negara Indonesia maka negara mempunyai hak untuk mengatur segala sesuatu yang berkenaan dengan kepentingan negara, termasuk di dalamnya kewenangan untuk mengatur peruntukan, kemanfaatan dan bentuk hubungan hukum terhadap tanah. Hal ini disebabkan karena negara dianggap tidak dapat melepaskan tanggung jawabnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Negara perlu campur tangan dalam mengatur sumber-sumber kemakmuran agar tidak

---

<sup>66</sup> Frans Magnis Suseno, *Etika Politik. Prinsip-prinsip Moral Kenegaraan Modern*, Graimedia, Jakarta, 1994, hal. 175.

<sup>67</sup> Aidul Fitriciada Ashari, *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis Menurut Konstitusi*, Muhammadiyah University Press, Solo, 2000, hal. 28.

<sup>68</sup> Ibid

dikuasai oleh segelintir atau sekelompok orang-orang.<sup>69</sup> Oleh karena itu tujuan utama dari hak menguasai negara atas sumber-sumber agraria (tanah) adalah untuk mencapai kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum sebagaimana diamanatkan dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyebutkan:

“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Apa yang tertuang di dalam ketentuan pasal 33 ayat (3) UUD 1945 merupakan prinsip dasar hak menguasai oleh negara. Untuk mencapai prinsip dasar itu kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam berbagai peraturan perundang-undangan lainnya. Untuk bidang pertanahan, penjabarannya diatur dalam Undang-undang No. 5 tahun 1960 (UUPA). Dalam pasal 2 UUPA pada intinya menentukan bahwa tingkatan tertinggi terhadap tanah dikuasai oleh negara. Tanah yang dikuasai oleh negara terdiri atas:

1. Tanah yang sudah dilekati oleh suatu hak atas tanah seperti yang diatur pada pasal 16 ayat (1) UUPA.
2. Tanah yang belum dilekati oleh suatu hak atas tanah.

Wewenang yang dipunyai oleh negara yang berpangkal pada hak menguasai negara, dijelaskan oleh pasal 2 ayat (2) UUPA bahwa:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;

---

<sup>69</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, Jakarta, 1994.

- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Selain dari yang dikemukakan di atas, dalam pengertian politis, hak menguasai negara memberikan pula wewenang kepada negara untuk :

1. Konstataasi hak yang telah ada sebelum ditetapkan Undang-undang Pokok Agraria No. 5 tahun 1960, baik hak yang dipunyai oleh seseorang atau badan hukum berdasarkan kepada Kitang Undang-Undang Hukum Perdata, maupun berdasarkan kepada ketentuan-ketentuan hukum adat.

Hak-hak tersebut dikonstatir melalui lembaga konversi yang ditetapkan oleh UUPA No. 5 tahun 1960 dengan ketentuan-ketentuan pelaksanaannya.

2. Memberikan hak-hak baru yang ditetapkan oleh UUPA No. 5 tahun 1960.  
Pasal 4 ayat (1) UUPA dengan jelas menyatakan atas dasar hak menguasai negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.
3. Mengesahkan suatu perjanjian yang diperbuat antara seseorang pemegang hak milik dengan orang lain untuk menimbulkan suatu hak lain diatasnya, pemindahan hak-hak atas tanah serta pembebanannya.

Hak-hak yang dapat diberikan itu lebih lanjut dijelaskan oleh pasal 16 ayat (1) UUPA yang menyatakan:

“Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) ialah:

- a. Hak milik
- b. Hak guna usaha
- c. Hak guna bangunan
- d. Hak pakai
- e. Hak sewa
- f. Hak membuka tanah
- g. Hak memungut hasil hutan
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.

Hubungan hak menguasai hak menguasai oleh negara dengan hak-hak orang perorangan atau badan hukum, dirumuskan oleh penjelasan Umum II angka (2) UUPA No.5 tahun 1960 yang menyatakan bahwa kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan suatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu. Artinya sampai seberapa jauh negara memberikan kekuasaan kepada yang mempunyainya untuk menggunakan haknya, sampai disitulah batas kekuasaan negara tersebut.

### **3.3. Hak Perorangan/Individu Atas Tanah**

Dalam UUPA diatur dan sekaligus ditetapkan tata jenjang atau hierarkhi hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional kita yaitu:

- a. Hak Bangsa Indonesia yang disebut dalam pasal 1, sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, beraspek perdata dan publik;
- b. Hak menguasai dari negara yang disebut dalam pasal 2, semata-mata beraspek publik;
- c. Hak ulayat masyarakat hukum adat yang disebut dalam pasal 3, beraspek perdata dan publik;

d. Hak-hak perorangan/individual, semuanya beraspek perdata, terdiri atas:

- (1). Hak-hak atas tanah sebagai hak-hak individual yang semuanya secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa, yang disebut dalam pasal 16 dan 53;
- (2). Wakaf yaitu hak milik yang sudah diwakafkan pasal 49;
- (3). Hak jaminan atas tanah yang disebut hak tanggungan dalam pasal 25, 33, 39 dan pasal 51

Biarpun bermacam-macam, tapi semua hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolok pembeda diantara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.<sup>70</sup>

Disamping itu juga diketahui, bahwa hak-hak penguasaan atas tanah dapat diartikan sebagai lembaga hukum, jika belum dihubungkan dengan tanah dan subyek tertentu. Hak-hak penguasaan atas tanah dapat merupakan hubungan hukum kongkrit (*Subyektif recht*), jika sudah dihubungkan dengan tanah-tanah tertentu dan subyek tertentu sebagai pemegang haknya.

Dengan pendekatan pengertian hak penguasaan atas tanah sebagai "lembaga hukum" dan hubungan hukum konkret ketentuan-ketentuan hukum yang

---

<sup>70</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya*, Djambata, Jakarta, 1999, hal 24.

mengaturnya dapat disusun dan dipelajari dalam suatu sistematika yang khas dan masuk akal sebagai berikut:

1. Ketentuan-ketentuan hukum tanah yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum:

- a. memberi nama pada hak penguasaan yang bersangkutan;
- b. menetapkan isinya, yaitu mengatur apa saja yang boleh, wajib dan dilarang untuk diperbuat oleh pemegang haknya serta jangka waktu penguasaannya;
- c. mengatur hal-hal mengenai subyeknya, siapa yang boleh menjadi pemegang haknya dan syarat-syarat bagi penguasaannya;
- d. mengatur hal-hal mengenai tanahnya.

2. Ketentuan-ketentuan hukum tanah yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum konkret:

- a. mengatur hal-hal mengenai penciptaannya menjadi suatu hubungan hukum yang konkret, dengan nama atau sebutan yang dimaksud dalam 1a di atas;
- b. mengatur hal-hal mengenai pembenanannya dengan hak-hak lain;
- c. mengatur hal-hal mengenai pemindahannya kepada pihak lain;
- d. mengatur hal-hal mengenai hapusnya;
- e. mengatur hal-hal mengenai pembuktiannya.<sup>71</sup>

Terkait dengan hak-hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum konkret, lebih lanjut dijumpai penjelasannya dalam pasal 4 ayat (1) yang menyebutkan:

---

<sup>71</sup> *Ibid* hal. 26



“Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.

Kata-kata baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum menunjukkan, bahwa dalam konsepsi hukum tanah nasional tanah-tanah tersebut dapat dikuasai dan digunakan secara individual dan tidak ada keharusan untuk menggunakan secara kolektif.

Persyaratan bagi pemegang hak atas tanah yang menunjuk pada perorangan, baik warga negara Indonesia maupun orang asing dan badan hukum, juga menunjukkan prinsip penguasaan dan penggunaan tanah secara individual tersebut (pasal 21, 29, 36,, 42 dan 45). Penguasaan dan penggunaan tanah secara individual bisa dalam wujud hak atas tanah yang bersifat tetap seperti hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan sebagainya. (pasal 16). Juga bisa berupa hak yang bersifat sementara seperti hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian (pasal 53). Namun demikian, terhadap hak-hak atas tanah tersebut oleh Undang-undang sudah secara tegas ditentukan subyek hukum yang berhak. Misalnya, untuk hak milik hanya warga Indonesia tunggal saja yang bisa memperolehnya. Sedangkan untuk warga negara Indonesia yang rangkap, demikian pula dengan warga negara asing tidak diperkenankan memiliki tanah di Indonesia baik itu tanah pekarangan maupun tanah pertanian.

### **3.5. Kepastian Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah.**

#### **a. Pendaftaran Tanah Untuk Kepastian Hukum.**

Dengan bertambah majunya perekonomian rakyat maka bertambah pula keperluan akan kepastian mengenai soal-soal yang bersangkutan dengan kegiatan ekonomi itu. Tanah rakyat tambah lama tambah banyak tersangkut dalam kegiatan-kegiatan tersebut, misalnya dalam jual-beli, sewa menyewa, pemberian kredit dan sebagainya. Berhubung dengan itulah maka makin lama makin terasa pula perlunya adanya jaminan kepastian hukum dalam bidang agraria.

Kepastian hukum itu pada satu pihak dapat diperoleh dengan meletakkan kaidah-kaidah hukum agraria dalam hukum yang tertulis sebagai peraturan perundang-undangan. Sebagaimana kita ketahui kaidah-kaidah hukum agraria adat sebagian besar merupakan hukum yang tidak tertulis. UUPA yang meletakkan dasar-dasar dan ketentuan-ketentuan pokok hukum agraria yang baru dalam bentuk hukum yang tertulis merupakan pangkal bagi usaha akan menjamin kepastian hukum itu. Pada lain pihak kepastian hukum akan dapat diperoleh juga dengan mengurangi “kebehennekaan” hukum adat. Adapun salah satu usaha yang mutlak untuk memberikan kepastian hukum tersebut ialah penyelenggaraan pendaftaran tanah.

Dasar pengaturan pendaftaran tanah dapat dijumpai dalam pasal 19 UUPA yang menyebutkan sebagai berikut:

Ayat 1 : Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Ayat 2 : Pendaftaran tersebut pada ayat 1 pasal ini meliputi :

- a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak tersebut;
- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Menunjuk ketentuan pasal 19 UUPA di atas, mengandung arti bahwa dengan kegiatan pendaftaran tanah, tujuan yang hendak dicapai adalah kepastian hukum yaitu:

- a. Kepastian hak atas tanah: Artinya dengan didaftarkan hak atas tanahnya akan diketahui status haknya. Apakah status tanah itu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan sebagainya.
- b. Kepastian subjek haknya: Artinya dengan didaftarkan hak atas tanahnya akan diketahui siapakah yang menjadi pemiliknya. Kepastian tentang subyek hak sangat diperlukan, karena perbuatan mengenai tanahnya tersebut pada azasnya hanya menimbulkan akibat yang dikehendaki jika dilakukan oleh pemiliknya sendiri.
- c. Kepastian objeknya : Artinya dengan didaftarkan hak atas tanahnya akan diketahui dengan pasti di mana letaknya, luas dan batas-batasnya.

#### b. Sistem Pendaftaran Tanah.

Di dalam pendaftaran tanah dikenal adanya beberapa sistem pendaftaran tanah yang dianut oleh banyak negara yang telah menyelenggarakan pendaftaran tanah yaitu:

##### Sistem Positif.

Yang dimaksud dengan sistem positif dalam pendaftaran tanah yaitu apa yang terkandung di dalam buku tanah dan surat-surat tanda bukti hak yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak. Artinya pihak ketiga yang bertindak atas

bukti-bukti tersebut di atas, mendapat perlindungan mutlak, biarpun di kemudian hari ternyata keterangan yang tercantum di dalamnya tidak benar.

Adapun kebaikan dari sistem positif ini antara lain:

- a. Adanya kepastian dari buku tanah yang bersifat mutlak;
- b. Pelaksanaan pendaftaran tanah bersifat aktif dan teliti;
- c. Mekanisme kerja dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah sudah dimengerti orang umum.

Disamping kebaikan-kebaikan di atas, juga terdapat beberapa kelemahan sistem positif yaitu:

- a. Akibat dari pelaksanaan pendaftaran tanah bersifat aktif, waktu yang digunakan sangat lama;
- b. Pemilik hak atas tanah yang bersangkutan atau yang sebenarnya berhak akan kehilangan haknya;
- c. Wewenang peralihan diletakkan dalam wewenang administrasi, yaitu yang diterbitkan sertifikat tidak dapat diganggu gugat.

Sistem positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak, maka mesti ada register atau buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyediaan data yuridis dan sertifikat sebagai surat tanda bukti hak. Pendaftaran atau pencatatan nama seseorang dalam register yang membikin orang menjadi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, bukan perbuatan hukum pemindahan hak yang dilakukan (*"Title by registration", The register is everything"*).<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA Isi Dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 1999, hal.80.

Pernyataan tersebut merupakan dasar filsafah yang mendasari sistem Torrens, yang menggunakan sistem positif ini. Sistem ini lebih dikenal dengan nama "*The Real Property Act*" atau "*Torrens Act*" yang mulai berlaku di Australia Selatan tahun 1858. Sertifikat tanah menurut sistem Torrens ini merupakan alat bukti pemegang hak atas tanah yang paling lengkap serta tidak dapat untuk diganggu gugat. Ganti rugi terhadap pemilik sejati adalah melalui dana asuransi karena untuk merubah buku tanah tidak diperkenankan kecuali jika sertifikat hak atas tanah itu diperoleh dengan jalan penipuan atau pemalsuan.

#### Sistem Negatif

Dalam sistem ini sertifikat yang dikeluarkan merupakan tanda bukti hak atas tanah yang kuat, artinya semua keterangan-keterangan yang terdapat dalam sertifikat mempunyai kekuatan hukum yang harus diterima sebagai keterangan yang benar oleh hakim, selama tidak dibuktikan sebaliknya dengan alat pembuktian yang lain. Namun apabila di kemudian hari ternyata keterangan-keterangan di dalam sertifikat/buku tanah itu tidak benar, atas dasar putusan hakim Pengadilan Negeri yang sudah berkekuatan tetap, sertifikat tersebut dapat diadakan perubahan-perubahan seperlunya.<sup>73</sup>

Menurut Boedi Harsono, UUPA dan PP No.24 Tahun 1997 dalam pendaftaran tanah tidak menganut sistem negatif murni, tetapi sistem negatif bertendens positif. Sistemnya bukan negatif murni karena dinyatakan dalam pasal 19 ayat (2) huruf c, bahwa pendaftaran menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang

---

<sup>73</sup> Ibid, hal. 82

berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Demikian pula dinyatakan dalam pasal 23 ayat (2). Pasal 32 ayat (1) dan pasal 38 ayat (2).

Lebih lanjut Boedi Harsono mengatakan, dalam sistem publikasi negatif yang murni tidak akan ada pernyataan demikian. Pernyataan tersebut mengandung arti bahwa, pemerintah sebagai penyelenggara pendaftaran tanah harus berusaha agar sejauh mungkin dapat disajikan data yang benar dalam buku tanah dan peta pendaftaran. Hingga selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data yang disajikan dalam buku tanah dan peta pendaftaran harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam berperkara di Pengadilan. Demikian juga data yang dimuat dalam sertifikat hak, sepanjang data tersebut sesuai dengan yang ada dalam buku tanah dan peta pendaftaran. Tetapi biarpun demikian sistemnya juga bukan positif. Di dalam sistem positif data yang disajikan dijamin kebenarannya bukan hanya berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

### c. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah.

Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah terdapat dua hal yang senantiasa diperhatikan secara saksama yaitu: Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*"initial registration"*) dan pemeliharaan data pendaftaran tanah (*"maintenance"*)

Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran yang dilakukan terhadap objek pendaftaran yang belum didaftar berdasarkan PP 10 Tahun 1961 dan Peraturan-pemerintah ini.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik.

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan dalam wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa pemerintah berdasarkan atas suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Dalam hal suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis, pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadik.

Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas obyek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya.

Pendaftaran tanah secara sistematis diutamakan, karena melalui cara ini akan dipercepat perolehan data mengenai bidang-bidang tanah yang akan didaftar dari pada melalui pendaftaran tanah secara sporadik. Tetapi karena prakarsa datang dari pemerintah, diperlukan waktu untuk memenuhi dana, tenaga dan peralatan yang diperlukan. Maka pelaksanaannya harus didasarkan pada suatu rencana kerja yang meliputi jangka waktu yang agak panjang dan rencana pelaksanaan tahunan yang berkelanjutan melalui uji kelayakan agar berjalan lancar.

Disamping pendaftaran secara sistematis, pendaftaran tanah secara sporadik juga akan ditingkatkan pelaksanaannya karena di dalam kenyataannya akan

bertambah banyak permintaan untuk mendaftarkan secara individual dan massal yang diperlukan dalam pelaksanaan pembangunan yang akan makin meningkat kegiatannya.(Penjelasan Umum).

Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertifikat dengan perubahan yang terjadi kemudian. Perubahan data fisik terjadi jika luas tanahnya berubah. Perubahan pada data yuridis bisa mengenai haknya, yaitu berakhir jangka waktu berlakunya, dibatalkan, dicabut atau dibebani hak lain. Perubahan juga bisa mengenai pemegang haknya yaitu jika terjadi pewarisan, pemindahan hak atau penggantian nama. Dalam sistem pendaftaran akta, untuk perubahan itu dibuatkan akta, yang selanjutnya merupakan tanda bukti haknya. Dalam sistem pendaftaran hak, perubahannya dicatat pada buku tanah dan sertifikat hak yang bersangkutan, berdasarkan data yang dimuat dalam akta perubahannya.

### **C. Pola Penggunaan Tanah Dan Kegiatan Ekonomi**

#### **1. Pola Penggunaan Tanah**

##### **1.1. Penggunaan Tanah di Wilayah Pedesaan**

Di Indonesia, sebagaimana di banyak negara lain di dunia, sebagian besar dari luas wilayah nasional termasuk wilayah pedesaan dan hanya sebagian kecil saja yang termasuk wilayah perkotaan. Tanah di wilayah pedesaan umumnya digunakan bagi kegiatan pertanian (kegiatan ekonomi ekstraktif dan reproduktif) yang tiap satuan kegiatannya memerlukan tanah yang luas. Jumlah orang yang bekerja pada



satuan luas tanah tersebut relatif sedikit sehingga penduduk di wilayah pedesaan umumnya jarang. Penggunaan tanah di pedesaan dilakukan dengan hati-hati dan secara terbatas dengan memperhatikan aturan konservasi (pengekaln) dalam segala kegiatan sosial ekonomi.

Menurut Dirjen Pembangunan Desa, wilayah pedesaan mempunyai cirri-ciri sebagai berikut:

1. Perbandingan tanah dengan manusia (*man land ratio*) yang besar;
2. Lapangan kerja agraris;
3. Hubungan penduduk yang akrab;
4. Sifat yang menurut tradisi (tradisional).<sup>74</sup>

Pemerintah di wilayah desa menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dilakukan oleh Kepala Desa yang dipilih langsung oleh penduduk desa dari calon yang memenuhi syarat serta mendapat dukungan suara terbanyak dari masyarakat desa.

Desa atau yang disebut nama lain Marga sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum, memiliki wewenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

---

<sup>74</sup> Dirjen Pembangunan Desa, Dalam Johar T, Jaya Dinata, *Tata Guna Tanah Dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan Dan Wilayah*, Penerbit ITB Bandung, hal.41.

Penyelenggaraan pemerintah desa/marga merupakan substansi penyelenggaraan pemerintahan sehingga desa/marga memiliki kewenangan untuk mengatur rumah tangganya sendiri dan mengurus kepentingan masyarakatnya.

Sebagai perwujudan demokrasi di desa dibentuk Badan Perwakilan Desa (BPD) atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di desa yang bersangkutan yang berfungsi sebagai lembaga legislasi dan pengawasan dalam hal pelaksanaan peraturan desa, Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa (APBD) dan keputusan kepala desa.

Di desa/marga dibentuk lembaga kemasyarakatan desa lainnya sesuai dengan kebutuhan desa/marga. Lembaga dimaksud merupakan mitra pemerintah desa/marga dalam rangka pemberdayaan masyarakat desa/marga. Desa/Marga memiliki sumber pembiayaan berupa pendapatan desa/marga, bantuan pemerintah pusat/pemerintah daerah, pendapatan-pendapatan lain yang sah, sumbangan pihak ke tiga dan pinjaman desa/marga. Dalam hal berdasarkan hak atas usul desa/marga yang bersangkutan, kepala desa mempunyai wewenang untuk mendamaikan perkara/sengketa dari para warganya. Dalam upaya meningkatkan dan mempercepat pelayanan kepada masyarakat diperlukan aparatur perangkat desa yang berkualitas.

#### D.1.2. Penggunaan Tanah di Wilayah Perkotaan

Menurut Dickinson, kota adalah suatu pemukiman yang bangunan rumahnya rapat, dan penduduknya bernaikah bukan pertanian.<sup>75</sup> Terdapat juga pengertian bahwa suatu kota dicirikan oleh adanya prasarana perkotaan, seperti bangunan yang

---

<sup>75</sup> Dickinson, Dalam Johar T. Jayadinata, *ibid*, hal.98.

besar-besar bagi pemerintahan, rumah sakit, sekolah, pasar dan sebagainya, taman serta alun-alun yang luas dan jalan aspal yang lebar-lebar.

Suatu kota umumnya selalu mempunyai rumah-rumah yang mengelompok atau merupakan pemukiman terpusat. Pada “primadona kota” tampak bahwa sosok/bangunan (struktur) kota makin ke tengah makin rapat. Sosok atau struktur adalah sebutan kepada yang segala yang dibangun baik oleh alam maupun oleh manusia. Yang dibangun oleh alam misalnya bukit, gunung, dan sebagainya. Sedangkan yang dibangun oleh manusia misalnya, bangunan rumah, bangunan kantor, pabrik, waduk dan lain-lain.

Suatu hal yang khas bagi suatu kota ialah bahwa kota itu umumnya mandiri atau serba lengkap (*self contained*), yang berarti penduduk kota bukan bertempat tinggal saja di dalam kota itu, tetapi bekerja mencari nafkah di dalam kota dan berkreasi pun di dalam kota itu. Keadaan ini sangat berlainan dengan keadaan di dalam kampung wilayah pedesaan, di mana penduduk umumnya harus pergi ke luar kampung untuk mencari nafkah.

Dengan demikian kota menyediakan segala fasilitas bagi kehidupan baik sosial maupun ekonomi, sehingga baik bertempat tinggal maupun bekerja dan berkreasi dapat dilakukan oleh penduduk di dalam kota.

Di wilayah perkotaan, tanah umumnya digunakan bagi industri dan jasa (kegiatan ekonomi fasilitatif) disamping tempat pemukiman penduduk, yang dalam tiap satuan kegiatan hanya memerlukan tanah yang relatif kecil dan jumlah orang yang bekerja pada satuan luas tanah itu banyak.

Di negara industri maju terdapat banyak kota sehingga sebagian besar dari penduduknya tinggal di kota. Belij mengatakan bahwa hal seperti itu adalah akibat dari revolusi industri. Pada tahun 1975 penduduk Inggris yang tinggal di kota berjumlah 80%, di Jerman Barat 80%, dan di Prancis 70%. Sebagian dari modal dan kekayaan terdapat di kota, sehingga aglomerasi penduduk berbanding langsung dengan timbunan modal dan kekayaan.<sup>76</sup>

Dengan pertumbuhan kota di negara maju setelah perang dunia ke II, akibat pengembangan industri yang dilakukan secara terpusat di kota-kota, baik jumlah penduduknya maupun jumlah modal dan kekayaannya makin bertambah besar di kota itu, sedangkan jumlah penduduk dan kekayaan di pedesaan makin berkurang.

Bagi negara-negara berkembang termasuk Indonesia, keadaannya berbeda. Di sini tidak terdapat banyak kota sehingga sebagian besar penduduk di Indonesia bertempat tinggal di wilayah pedesaan dan sebagian kecilnya tinggal di wilayah perkotaan. Sebagian dari modal dan kekayaan di negara sedang berkembangpun ada terkumpul di wilayah perkotaan yang penduduknya sedikit itu, sehingga terdapat perbedaan tingkat kemakmuran penduduk di wilayah perkotaan dan pedesaan.<sup>77</sup> Dalam pembangunan di Indonesia dan juga di beberapa negara sedang berkembang lainnya, keadaan yang timpang seperti itu diusahakan penanggulangannya dengan memberikan industri yang lebih besar kepada wilayah pedesaan, yakni bagi sektor pertanian, sistem pengangkutan dan prasarananya, dan untuk prasarana sosial

---

<sup>76</sup> Belij, Dalam Johara T. Jayadinata, *ibid*, hal. 33.

<sup>77</sup> *Ibid*, hal. 37.

ekonomi desa dan sebagainya disamping bagi kesehatan dan pendidikan penduduk desa.

Tanah untuk satuan usaha tani di negara sedang berkembang umumnya kecil, antara di bawah 1 ha di Indonesia. Meskipun di dalam Undang-Undang No. 56 prp Tahun 1960 Tentang Batas Maksimum Pemilikan Tanah Pertanian ditentukan minimal 2 ha untuk setiap anggota keluarga, belum tercapai sampai saat ini. Luas tanah pertanian kecil itu di Indonesia tidak dapat mencukupi kehidupan keluarga petani (kira-kira 5 orang) sehingga petani kecil itu harus mencari nafkah sampingan.

## **2. Kegiatan Ekonomi.**

### **2.1 Pengertian Ekonomi Tanah.**

Dalam ilmu sosial, politik, hukum, budaya dan ekonomi, peranan tanah ini selalu menduduki posisi kunci dan sangat unik.<sup>78</sup> Tanah menduduki posisi kunci sebab merupakan penunjang aspek kehidupan manusia. Tanah menjadi pusat munculnya kebudayaan dan kelembagaan manusia sehingga keberadaan suatu bangsa selalu dikaitkan dengan tanah. Di semua negara merdeka, hak kepemilikan tanah dilindungi oleh hukum dan dipertahankan oleh pengadilan.

Tanah mempunyai sifat unik, karena persediaannya selalu tetap, artinya tanah tidak dapat diproduksi maupun dikurangi, dan lokasinya tidak dapat digeser atau dipindahkan. Lagi pula, secara langsung ataupun tidak, tanah merupakan “factor produksi”, yang diperlukan guna memproduksi barang yang lainnya. Tanah menjadi

---

<sup>78</sup> Chaizi Nasuha, *Politik Ekonomi Pertanahan Dan Struktur Perpajakan Atas Tanah*, Megapoin, Jakarta, 1995.

salah satu sumber daya alam yang sangat penting. Berhasilnya suatu pembangunan sangat ditentukan oleh kemampuan mengatasi masalah pertanahan.

Dalam pengertian secara umum, ekonomi tanah merupakan kegiatan ekonomi antar manusia dalam bidang pertanahan.<sup>79</sup> Barlowe dalam bukunya *Land Resource Economics* menuliskan pernyataan berikut, "*Land economics may be described simply as the field of study that deals with man's economic relationships with others respecting land*" (ekonomi tanah secara sederhana dapat diartikan sebagai bidang studi yang berkaitan dengan hubungan ekonomi manusia dengan manusia lainnya yang berkaitan dengan tanah). Kemudian Yunus dan kawan-kawan dalam buku *Aspek Ekonomi Tanah* menyebutkan bahwa "ekonomi tanah adalah aplikasi teori ekonomi kepada masalah-masalah yang berkaitan dengan penggunaan tanah".<sup>80</sup>

Jadi jika dikaji lebih jauh, pada dasarnya ilmu ekonomi tanah adalah ilmu yang mempelajari usaha manusia memanfaatkan sumber permukaan bumi secara ekonomis. Dibandingkan dengan ekonomi umum, penekanan ekonomi tanah adalah khusus pada pengalokasian dan pemanfaatan tanah.

Ekonomi tanah menitik beratkan pada masalah dan situasi yang berhubungan dengan factor kepentingan strategis dan keterbatasan tanah, baik dari segi kemanfaatannya maupun pengaturannya. Namun, perlu disadari pula bahwa penentuan nilai ekonomis sebidang tanah yang digarap untuk suatu usaha pasti memiliki nilai ekonomis yang lebih tinggi dibandingkan dengan sebidang tanah yang dibiarkan dalam keadaan terlantar dan tidak produktif.

---

<sup>79</sup> Ibid, hal. 3

<sup>80</sup> Ibid, hal. 4

## 2.2. Perkembangan Ekonomi Tanah

Sejak tahun 1980 ilmu ekonomi tanah berkembang cukup pesat. Hal ini terjadi karena setiap kegiatan pembangunan tidak dapat dipisahkan dengan tanah. Walaupun dalam proses penggunaannya, tanah tidak dapat habis, tetapi kemudahan untuk memperoleh sebidang tanah tidak sama di semua wilayah. Kemudahan itu dipengaruhi oleh factor perwatakan tanah itu sendiri baik secara fisik tanah yang ada atau melekat pada tanah tersebut (*inherent*) maupun secara sosial ekonomi yang menyertainya (*extrinsic properties*). Hal ini akan melahirkan suatu hukum permintaan dan penawaran, dan pada akhirnya hukum ini akan mempengaruhi nilai pada suatu bidang tanah. Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang sangat penting, bukan saja karena fungsinya sebagai faktor produksi tetapi juga karena implikasi fungsi sosial, budaya dan politiknya. Oleh karena itu tanah tidak hanya mempunyai nilai ekonomis, tetapi juga mengandung aspek sosial dan politis.

## 2.3. Aspek Ekonomi tanah

### e. Aspek Fiskal dan Administrasi Pertanahan

Dari aspek fiskal, pajak merupakan penerimaan negara yang digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan prinsip dasar menghimpun dana yang diperoleh dari dan untuk masyarakat, melalui mekanisme yang mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Beranjak dari dasar pemikiran tersebut maka salah satu aspek fiskal dalam ekonomi tanah adalah keberadaan pajak bumi dan bangunan dan pajak penghasilan atas penghasilan dari

pengalihan hak atas tanah dan atau bangunan yang dikenal dengan sebutan PPh PP 48 Tahun 1994 dan pendaftaran tanah.

#### **b. Aspek Ekonomi Wilayah**

Pengembangan wilayah dalam konteks ekonomi tanah dimaksudkan untuk menyediakan lahan dengan harga yang wajar, dalam jumlah yang memadai, terkendali dan tepat waktu agar tanah yang tersedia dapat dimanfaatkan secara optimal, maka pengembangan wilayah harus mengikuti rencana peruntukan dan penggunaan ruang yang telah disepakati, mengingat rencana wilayah tersebut merupakan alat untuk mengarahkan, membimbing dan membina penggunaan tanah. Di sisi lain, bagi masyarakat merupakan pedoman untuk memenuhi kebutuhannya dalam menggunakan tanah yang dikuasainya, sehingga dapat menghindari penggunaan tanah yang salah (*misused*), penggunaan tanah yang kurang dimanfaatkan (*underused*), penelantaran tanah pada daerah yang potensial dan strategis.

Perkembangan wilayah dapat dirinci menjadi wilayah maju, wilayah netral, wilayah sedang, wilayah kurang berkembang dan wilayah tidak berkembang. Wilayah maju terutama terdapat di kota-kota besar. Wilayah ini mempunyai ciri-ciri meningkatnya biaya fasilitas umum, kenaikan harga bahan baku dan energi. Wilayah netral yang dicirikan dengan tingkat pendapatan dan kesempatan kerja yang tinggi, tidak ada tekanan ongkos sosial. Wilayah sedang merupakan wilayah dengan ciri-ciri campuran, pola distribusi pendapatan dan kesempatan kerja yang relatif baik dan gambaran kombinasi antara daerah maju dan kurang maju, di mana terdapat juga pengangguran dan kelompok masyarakat miskin. Wilayah kurang berkembang atau



kurang maju yaitu wilayah yang tingkat pertumbuhannya jauh di bawah tingkat pertumbuhan nasional, dan tidak ada tanda-tanda untuk mengejar pertumbuhan dan perkembangan nasional. Sedangkan wilayah tidak berkembang, tidak maju atau wilayah miskin, yaitu wilayah dimana industri modern tidak pernah dapat berkembang dalam berbagai skala. Umumnya ditandai dengan daerah pertanian, berpenduduk jarang, dan tidak terdapat kota atau konsentrasi pemukiman yang relatif besar.

### **c. Aspek Politik Ekonomi Tanah**

Aspek politik ekonomi tanah dapat mempengaruhi variable struktur, perilaku dan penampilan pasar tanah. Struktur pasar akan menampakkan identitasnya setelah diketahui rasio konsentrasi pasar tanah, seperti monopoli pasar. Apabila monopoli pasar tersebut diakumulasi, akan terjadi konsentrasi gugus lekat dalam mekanisme pasar yang pangsanya didominasi oleh pemodal besar yang mempunyai akses, legitimasi dan profesionalisme di bidang perolehan tanah. Tingkat konsentrasi yang tinggi menunjukkan bahwa pemodal besar mampu mempengaruhi kebijaksanaan pertanahan, begitupun sebaliknya.

Tingkat konsentrasi seperti ini secara politik dan ekonomi harus dihindari oleh kebijaksanaan pertanahan, karena mengarah pada perubahan struktur kepemilikan tanah, dan bertentangan dengan pasal 33 UUD 1945 dan pasal 6 UUPA. Dalam politik ekonomi tanah yang perlu mendapat sorotan adalah dihindari tingkat konsentrasi yang tinggi, mengingat tingkatan tersebut dapat mengarah kepada pasar oligopoly kuat, yang pada gilirannya akan menjadi pasar monopoli. Akibatnya, dimungkinkan terjadinya persaingan yang tidak seimbang antara peningkatan harga

dan laba atas tanah, mengurangi efisiensi dalam teknik produksi, menurunnya kesejahteraan ekonomi, dan yang paling dikhawatirkan adalah meningkatnya ketimpangan penyebaran distribusi pendapatan.

Aspek politik ekonomi tanah sebenarnya menginginkan struktur tanah yang kompetitif dalam bentuk persaingan yang wajar. Artinya keuntungan yang diperoleh adalah sehat dan laba yang didapat tidak diperoleh dalam bentuk lain, kecuali ada hubungan ekonomi semata, sehingga persaingan dapat dirumuskan sebagai organisasi yang mengatur mekanisme pasar tanah dan menghasilkan keuntungan ekonomi yang pasti.

#### **2.4. Kegiatan Ekonomi**

Dalam kehidupan ekonomi, yang penting adalah produksi barang dan jasa, penyaluran dan pertukaran barang tersebut, dan konsumsinya. Dalam kehidupan sehari-hari dikenal beberapa macam kegiatan ekonomi, yaitu :

a. Kegiatan ekonomi dalam produksi (*Industries*). Menurut prosesnya terjadi atas empat kelompok, yaitu:

1. Kegiatan ekonomi rayah (*extractive*) yang terdiri atas segala kegiatan produksi dimana manusia hanya mengambil/memindahkan/mengumpulkan semua barang yang telah tersedia dalam alam. Contoh: perburuan, penebangan kayu di hutan alam, pertambangan dan sebagainya.
2. Kegiatan ekonomi budi daya (*reproductive industries*) yang meliputi segala kegiatan industri, dimana manusia harus mengadakan usaha tertentu lebih dahulu, sebelum dapat mengambil hasilnya. Usaha tertentu itu dilakukan manusia dengan bantuan alam, yaitu proses alam. Proses alam adalah

perubahan tertentu yang berurutan dalam satu jangka waktu tertentu dan seluruh proses ini umumnya merupakan suatu siklus atau daur. Misalnya proses hidup: lahir, menjadi anak-anak, dewasa, kawin, menyebarkan keturunan, tua, mati.

Contoh dari kegiatan ekonomi budidaya yaitu : pertanian, peternakan, perikanan darat, dan lain-lain.

3. Kegiatan ekonomi industri (*manufactural industries*), yaitu kegiatan manusia mengubah barang mentah menjadi barang yang lebih berguna atau barang industri, yaitu barang setengah jadi dan barang jadi. Dalam kegiatan industri akan terdapat penambahan nilai atau value adding. Contoh dari kegiatan industri adalah kerajinan tangan yang dikerjakan di rumah, dan industri tertentu yang dilakukan di pabrik.
4. Kegiatan ekonomi jasa (*facilitative industries*), yang meliputi segala kegiatan, dimana manusia memberikan jasanya baik secara langsung maupun melalui alat tertentu dalam segala kegiatan ekonomi.

b. Dalam penggunaan sehari-hari terdapat istilah produksi

Untuk kegiatan ekonomi tersebut biasanya digunakan istilah :

1. Produksi primer (termasuk kegiatan ekonomi ekstraktif dan produktif), yakni produksi yang menggunakan sumber daya atau terutama tanah;
2. Produksi sekunder ialah produksi yang mengubah barang mentah menjadi barang industri;
3. Produksi tersier (fasilitatif), yaitu produksi dalam jasa.

## 2.5. Penggunaan Tanah Bagi Kegiatan Ekonomi di Wilayah Pedesaan

Telah disinggung pada uraian di atas bahwa, tanah dapat digunakan bagi pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan, kehutanan, perdagangan dan lain-lain. Di Indonesia, tanah pertanian dapat digunakan secara bertukar (*shifting*) dan secara menetap (*sedentary*). Dalam kaitan dengan itu maka pertanian di kenal dua macam yaitu : Pertanian primitif dan pertanian maju.

### Pertanian primitif

Pertanian primitif ada dua macam yaitu:

1. Pertanian berpindah, ialah perladangan bakar (milpa) yang dewasa ini disebut perladangan liar. Caranya adalah penduduk desa membuka sebagian dari hutan milik desa dengan menebang pohon-pohon dan membakarnya. Tanah yang telah terbuka diratakan dan ditanami. Pengerjaannya dilakukan secara sederhana dengan menggunakan alat-alat yang sederhana pula. Tubuh tanah tidak dibalik sehingga humus yang terdapat di bagian atas tubuh tanah dapat berguna bagi tanaman. Hasil pertama umumnya baik, tetapi setelah ditanami dua atau tiga kali hasilnya makin berkurang. Kemudian tanah ditinggalkan, dan mulailah petani itu
2. Membuka bagian hutan yang lain berturut-turut dan akhirnya ke bagian hutan yang pertama yang dulu telah ditinggalkan

Tanah yang dulu ditinggalkan telah ditumbuhi lagi oleh tumbuh-tumbuhan dan telah menjadi hutan kembali (hutan sekunder), dan petani itu membukanya lagi untuk digunakan bagi pertanian. Cara inilah yang disebut pertanian berpindah (*shifting cultivation*).

3. Pertanian primitif yang menetap. Pengerjaan pertanian primitif yang menetap juga dilakukan dengan menebang pohon-pohon yang di hutan. Setelah lahan dibuka, oleh petani lahan itu dijadikan kebun lalu kemudian menanaminya dengan tanaman-tanaman tertentu untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

#### Pertanian Maju

Pertanian yang telah maju dilakukan dilakukan secara teratur dan dicirikan oleh adanya peralatan yang cukup. Peralatan yang digunakan dalam pertanian yang telah maju ini dapat menurut teknologi madya dan teknologi maju. Pertanian jenis ini selalu menetap (*sedentary*).

Di daerah-daerah pedesaan di Indonesia, pertanian yang telah maju meliputi :

1. Pertanian bahan makanan yang masih bersifat *subsistence* (hanya untuk konsumsi sendiri), yang meliputi sawah, tegalan, pekarangan.
2. Perkebunan, yang bersifat niaga (untuk dijual) karena terdapat surplus.

Perkebunan niaga banyak menggunakan tanah yang luas terdiri dari : perkebunan rakyat dan perkebunan besar. Dalam perkebunan rakyat yang ditanami sering campuran macam-macam tanaman, tanahnya kurang dari seratus hektar, modalnya kecil, pengerjaannya kurang efisien dan karyawannya dari anggota keluarga.

Dalam perkebunan besar, yang diusahakan tanaman sejenis, tanahnya luas sampai puluhan ribu hektar, modalnya besar, tenaga buruh upahan, menggunakan mesin dan secara hasil guna (efisien).

Disamping sebagai lahan pertanian, penggunaan tanah di wilayah pedesaan juga untuk perikanan dan peternakan. Perikanan terdiri atas perikanan laut dan perikanan darat.

Perikanan laut umumnya terdiri atas :

- a. Perikanan pantai: perikanan sederhana yang dilakukan dengan pancing atau jala sederhana tanpa perahu atau dengan perahu layar.
- b. Perikanan laut dangkal: perahu layar atau perahu bermotor.
- c. Perikanan laut dalam: dengan kapal motor.

Sedangkan untuk perikanan darat, terdiri atas: perikanan dalam kolam dengan ikan air tawar terdapat di pedalaman, dan perikanan dalam tambak dengan ikan laut (biasanya bandeng) dan dapat juga dengan ikan darat seperti tawes, mujaer dan nila.

Adapun untuk peternakan, di Indonesia terdiri atas peternakan hewan besar, peternakan hewan kecil, peternakan unggas, dan peternakan lebah dan kelinci. Dalam peternakan juga terdapat perusahaan peternakan rakyat (dengan modal yang kecil) dan perusahaan peternakan besar (dengan modal besar dan tanah yang luas yang merupakan ranch, dan memerlukan tanah ribuan hektar.

## **2.6. Penggunaan Tanah bagi kegiatan ekonomi di Wilayah perkotaan**

Dalam kehidupan ekonomi perkotaan, terdapat istilah “pendekatan dengan dasar ekonomi” (*economic base approach*) yang membagi kegiatan ekonomi di kota menjadi:

- a. kegiatan ekonomi dasar (*basic activities*) yang membuat dan menyalurkan barang dan jasa untuk keperluan luar kota, jadi untuk “ekspor” ke wilayah sekitar kota. Barang dan jasa itu berasal dari industri, perdagangan, rekreasi dan sebagainya;

- b. kegiatan ekonomi bukan dasar (*non basec activities*), yang memproduksi dan mendistribusi barang dan jasa untuk keperluan penduduk kota sendiri. Kegiatan ekonomi ini disebut juga *residential activities* atau *service activities*.<sup>81</sup>

Kegiatan ekonomi dasar merupakan hal yang penting bagi suatu kota, yaitu merupakan dasar supaya kota dapat bertahan dan berkembang.

Dalam kegiatan ekonomi itu, baik dalam kegiatan produksi barang dan jasa di kota untuk “ekspor” ke luar kota maupun dalam kegiatan produksi barang dan jasa untuk kebutuhan penduduk kota, sebagian besar tanah di kota digunakan untuk industri dan jasa, di samping untuk tempat tinggal. Berhubung dengan hal tersebut, fungsi kota adalah pelayanan, antara lain perdagangan dan industri.

---

<sup>81</sup> Johara T. Jayadinata, *Opcit.* Hal. 106-107

### **BAB. III**

#### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

##### **A. Gambaran Umum Kabupaten Sumbawa.**

###### **1. Letak Geografis dan Iklim.**

###### **1.1. Letak Geografis.**

Kabupaten Sumbawa sebagai salah satu daerah dari tujuh kabupaten/kota yang berada di wilayah Propinsi Nusa Tenggara Barat terletak di ujung barat Pulau Sumbawa, pada posisi 116° 42' sampai dengan 118° 22' Bujur Timur dan 8° 8' sampai dengan 9° 7' Lintang Selatan.

Kabupaten Sumbawa ( Tana Samawa ) dikelilingi 36 pulau-pulau kecil ( gili ) yang menakjubkan dengan teluk saleh yang mencolok jauh ke dalam dan hampir memotong pulau Sumbawa. Pulau-pulau yang terletak di utara Sumbawa (Samawa). kebanyakan pulau-pulau kecil dan tidak berpenghuni. Diantara itu hanya 7 (tujuh) pulau yang berpenghuni. Pulau Moyo yang luasnya sekitar 6000 hektar merupakan salah satu kebanggaan dunia. Sedangkan Pulau Bungin, yang merupakan “pulau karang” memiliki keunikan tersendiri dan disebut-sebut sebagai pulau terpadat di dunia.

Daratan Sumbawa ( Tana Samawa) memiliki luas 8.493 km<sup>2</sup> dan menempati lebih dari separuh pulau Sumbawa yang luasnya 14.414,45 km<sup>2</sup>. Atau menempati wilayah 42,14% dari Propinsi Nusa Tenggara Barat yang luasnya 20.153,15 km<sup>2</sup>. Sebagai perbandingan, pulau Lombok dengan 4 kabupaten/kota hanya memiliki luas 4.738,7 km<sup>2</sup>. Ini berarti Sumbawa (Samawa) memiliki daratan seluas hampir dua kali pulau Lombok.



Bila dilihat dari segi tofografinya, permukaan tanah di wilayah Kabupaten Sumbawa (Tana Samawa) tidak rata atau cenderung berbukit-bukit dengan ketinggian berkisar antara 0 hingga 1.730 meter di atas permukaan air laut, dimana sebagian besar diantaranya yaitu seluas 355.108 hektar atau 41,81% berada pada ketinggian 100 hingga 500 meter di atas permukaan air laut. Ibu kota kecamatan Batulanteh yaitu Semongkat merupakan Ibu Kota Kecamatan yang tertinggi, sedangkan Sumbawa Besar merupakan Ibu Kota Kecamatan terendah.

Kabupaten yang lebih dikenal dengan motto "*Sabalong Samalewa*" itu berbatasan dengan selat Alas di sebelah barat, Kabupaten Dompu di sebelah timur, Laut Flores di sebelah utara dan Samudera Indonesia di sebelah selatan.

Motto "*Sabalong Samalewa*", sebagai suatu filosofi daerah Sumbawa. Hal ini memang penting sekali artinya dalam upaya membangkitkan gairah membangun dari semua unsur masyarakat, baik bagi mereka yang berada di kota maupun di desa.

Secara umum rumusan tentang pengertian yang terkandung di dalam dua kata tersebut yaitu:

- Sabalong: Berbuat kebaikan/kebajikan.
- Samalewa: Adil, serasi, seimbang dan selaras.

Dari dua rangkaian tersebut, kemudian ditarik satu pengertian yang lebih definitif, yaitu:

Sabalong Samalewa adalah kebulatan tekad seluruh masyarakat Sumbawa untuk melaksanakan pembangunan di Kabupaten Sumbawa dengan adil, serasi, selaras dan berkesinambungan antara pembangunan fisik dan sosial kemasyarakatan, baik

materiil maupun spirituil berdasarkan Pancasila dan UUD 45 sesuai dengan kondisi dan aspirasi, sebagai perwujudan dari pada tata nilai integralistik masyarakat "Tana Samawa".

Pengertian tersebut dapat disingkat dengan pengertian: *Membangun secara seimbang dan serasi.*

## 1.2. Iklim.

Daerah Kabupaten Sumbawa (Tana Samawa) merupakan daerah yang beriklim trofis yang dipengaruhi oleh musim hujan dan musim kemarau. Temperatur bergerak dari 19,2° C sampai 34,2° C. Kelembaban maksimum mencapai 89% dan minimum 71% dengan tekanan udara rata-rata antara 1.008,2 mb sampai 1.013,4 mb. Arah mata angin terbanyak adalah 300 dengan kecepatan tertinggi 13 knot yang terjadi pada bulan Agustus, Oktober dan Nopember.

Rata-rata curah hujan setahun 1.476 mm dengan jumlah hari hujan 75 hari. Hujan mulai turun pada bulan Nipember. Bulan Desember, Januari, Pebruari dan Maret biasanya bulan yang paling banyak turun hujan. Setelah itu datang musim kemarau yang diawali dengan musim dingin selama beberapa minggu, biasanya pada bulan April.

Pada saat awal musim hujan, pegunungan dan ladang di Kabupaten Sumbawa terlihat menghijau. Para petani menyiapkan persemaian untuk pertanaman padi musim hujan. Pada saat itu permainan rakyat "Kerapan Kerbau" ( Sumbawa: Barapan Kebo) dilangsungkan di mana-mana sebagai wujud kegembiraan menyambut datangnya musim tanam.

Bulan Juni-Juli dengan udara segar dan kering serta langit biru, desa-desa disemarakkan oleh berbagai warna warni suara lembut angin yang bergerak semilir. Saat itu adalah saat para petani memanen hasil tanamannya. Sebagai wujud kegembiraan menyambut hasil panen dan berterima kasih pada Tuhan, ditampilkan banyak festival rakyat yang berakar dari adat petani. Selanjutnya petani bersiap siap memasuki musim kemarau dengan menanam aneka jenis palawija, seperti kacang ijo dan kedelai.

## **2. Asal Usul Penduduk Sumbawa (Tau Samawa).**

Penduduk Sumbawa (Tau Samawa) adalah penduduk asli Tana Sumbawa yang wilayahnya meliputi Kabupaten Sumbawa sekarang. Dari Empang di timur sampai Sekongkang di barat. Tersebar dari pesisir utara membentuk desa-desa pantai sampai ke puncak pegunungan Batulanteh membentuk desa-desa pedalaman dan terus ke pantai selatan di Lunyuk.

Pada awalnya, asal usul penduduk Sumbawa (Tau Samawa) adalah bangsa-bangsa Negroid, kemudian Veddoid dan bangsa Potro Malay. Mereka berasal dari berbagai tempat. Mereka datang ke Sumbawa (Tana Samawa) dan tinggal bersama kaum pribumi.

Pada abad ke 15 dan 16 Tana Samawa dikenal dengan "Pulau Nasi". Hal ini mendorong para pendatang dari berbagai suku bangsa ke daerah ini, seperti : Orang Bali, Bugis, Makasar, Banjar Jawa dan Melayu, serta Lombok. Para pendatang ini membawa pengaruh terhadap bahasa dan budaya. Hal ini dapat dibuktikan dari bahasa, bentuk tubuh dan warnah kulitnya. Bahwa penduduk

Sumbawa (Tau Samawa ) yang saat ini mendiami Kabupaten Sumbawa merupakan percampuran dari banyak suku bangsa selama berabad-abad. Darim sinilah kemudian tumbuh dan berkembang membentuk masyarakat baru melalui percampuran darah dan kebudayaan yang skarang ini menjadi penduduk Kabupaten Sumbawa (Tana Samawa).

### **3. Agama**

Penduduk Kabupaten Sumbawa (Tau Samawa) mayoritas adalah pemeluk agama islam yaitu sekitar 97%. Sisanya memeluk agama lain seperti: Hindu 1, 88%, Kristen 0,36%, Katolik 0,32% dan Budha 0,15%. Meskipun demikian, toleransi beragama tetap saja tercipta. Hal ini ditunjukkan dengan berdirinya tempat-tempat ibadah di Tana Samawa (Sumbawa) dari berbagai pemeluk agama. Sebagai perbandingan bahwa pada tahun 2000 di Tana samawa (Kabupaten Sumbawa) tercatat 738 buah Masjid/Musallah/Langgar, Pura Hindu 20 buah, Gereja Protestan 5 buah dan Gereja Katolik 1 buah.

### **4. Mata Pencarian Penduduk.**

Penduduk Kabupaten Sumbawa (Tana Samawa) sebagian besar tinggal di pedesaan dengan bermata pencarian utama sebagai petani, yang menggarap lahan pertanian menetap. Disamping itu juga beternak, menggarap tambak, buruh tani, pegawai negeri, pengusaha, Pedagang, tukang kayu, dan nelayan dan lain-lain. Khusus yang bermata pencarian sebagai nelayan hanya terbatas pada

penduduk Sumbawa yang bertempat tinggal di daerah pantai. Hasil tangkapannya mereka jual ke desa-desa lain dan kota.

## 5. Penguasaan Dan Penggunaan Tanah

### a. Penguasaan Tanah.

Penguasaan menurut kamus bahasa Indonesia berarti proses, cara, perbuatan menguasai atau mengusahakan.<sup>82</sup> Dalam hubungan dengan penguasaan tanah, maka penguasaan tanah berarti suatu perbuatan menguasai atau mengusahakan tanah. Penguasaan itu bisa dilakukan atas dasar alas hak tertentu sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dalam hal ini UUPA dan Peraturan Pelaksanaannya, dan juga bisa tidak demikian. Penguasaan tersebut dilakukan oleh subyek hukum, baik subyek hukum berupa orang perorangan maupun badan hukum.

Boedi Harsono mengatakan pengertian “penguasaan” dan “menguasai” dapat dipakai dalam arti fisik, dan dalam arti yuridis.<sup>83</sup>

Penguasaan yuridis dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Tetapi ada juga penguasaan yuridis yang,biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik , pada kenyataannya penguasaan fisiknya di lakukan pihak lain. Misalnya kalau tanah yang di miliki di sewakan kepada pihak lain dan penyewa yang menguasainya secara fisik .Atau

---

<sup>82</sup> Poerwadarminta W.J.S, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Depdikbud RI, Jakarta, 1991, hal.412.

<sup>83</sup> Boedi Harsono, *Opcit*, hal. 23

tanah tersebut dikuasai secara fisik oleh pihak lain tanpa hak, seperti adanya okupasi tanah negara oleh anggota masyarakat.

Penguasaan tanah secara yuridis oleh penduduk Kabupaten Sumbawa dapat dilihat dari banyaknya sertifikat yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional Kantor Pertanahan Kabupaten Sumbawa seperti pada tabel berikut:

Tabel i. Banyaknya sertifikat yang diterbitkan oleh BPN Kantor Pertanahan Kabupaten Sumbawa Tahun 2002.

No	Status Hak Atas Tanah	Jumlah sertifikat
1	Hak Milik	1639
2	Hak Guna Bangunan	64
3	Hak Pakai	30
	J u m l a h	1733

b. Penggunaan tanah.

Tanah Kabupaten Sumbawa (Tana Samawa) yang cukup luas sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa kepada masyarakat Sumbawa yang harus disyukuri. Tanahnya yang subur dengan penduduk yang relatif jarang (kepadatan 50 jiwa/km<sup>2</sup>) menjadikan intensitas penggunaan tanah masih relatif rendah.

Tanah-tanah di Kabupaten Sumbawa, penggunaannya terluas masih berupa lahan berhutan seluas 677.838 ha (80%). Disusul padang rumput seluas 55.362 ha (6,52%), lahan kering 54.689 ha (6,44%), sawah 29.543 ha (3,48%), lahan terbuka 5.562 ha (0,65%), kebun campuran 3.503 ha (0,41%), perkebunan 4.253 ha (0,50%), pemukiman penduduk 3.876 ha (0,46%), Perairan darat 3.189

ha (0,38%), penggunaan lain-lain termasuk tanah tandus/rusak 913 ha (0,11%), pertambangan 428 ha (0,05%), industri dan pariwisata 89 ha (0,01%) dan untuk sarana perhubungan 116 ha (0,01%).<sup>84</sup>

Kabupaten Sumbawa (Tana Samawa) adalah lahan berhutan yang terluas di Nusa Tenggara Barat. Hutan lebat di Kabupaten Sumbawa mencapai 453.037 ha atau 55% dari luas hutan lebat di NTB yang mencapai 832.833,870 ha. Demikian juga hutan belukar kabupaten Sumbawa (Tana samawa) yang mencapai 196.443,112 ha juga terluas di NTB atau 53,81% dari luas hutan belukar NTB.

Potensi tanah yang demikian luas itu baik berupa sawah, lahan kering, lahan terbuka dan padang rumput memerlukan tangan-tangan terampil dan kemauan serta kemampuan kerja yang tinggi untuk menggarapnya baik untuk peternakan, perkebunan, perhutanan dan tanaman pangan serta hortikultura. Demikian juga untuk pengembangan perikanan darat di daerah perairan yang ada serta pengembangan kawasan pariwisata alam.

## **B. Wujud Budaya Hukum Penguasaan Tanah Negara Oleh Masyarakat Lokal (masyarakat Pedesaan) Kabupaten Sumbawa, Nusa Tenggara Barat.**

### **B. 1. Dasar-dasar penguasaan Tanah.**

Indonesia yang berpredikat sebagai negara agraris, sebagian besar

---

<sup>84</sup> Manggaukang Raba, *Fakta-Fakta Tentang Samawa*, Yayasan Pemuda Kreatif Sumbawa KASA Indonesia dengan Pemerintah Kabupaten Sumbawa, 2002, hal. 73.

penduduknya tinggal di pedesaan dengan bermata pencaharian sebagai petani, sehingga dalam aktivitasnya sehari-hari selalu menggantungkan hidup dan penghasilannya pada sektor pertanian. Kegiatan penduduk tidak akan pernah lepas dari masalah tanah sebagai pusat kegiatan yang memberikan kehidupan bagi usaha pembangunan untuk mencapai masyarakat adil dan makmur, materiil dan spirituil dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Hal itu terlihat dari prioritas pembangunan seperti yang tertuang dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang tetap menitik beratkan pada sektor pertanian untuk menunjang pembangunan pada sektor lainnya.

Untuk meningkatkan produksi pada sektor pertanian, maka perlu adanya pemerataan dalam hal penguasaan tanah pertanian oleh rakyat tani, karena dalam kenyataannya masih banyak tanah-tanah pertanian yang dikuasai oleh sebahagian besar penduduk di tengah-tengah petani kecil yang jumlahnya sangat besar, hanya memiliki tanah (lahan) pertanian sangat sedikit serta hasilnya tidak bisa untuk mencukupi kebutuhan hidupnya yang senantiasa meningkat seiring dengan meningkatnya tuntutan zaman. Keadaan inilah yang memotivasi kaum tani pada umumnya. Tidak terkecuali masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa, Nusa Tenggara Barat, terutama yang menguasai tanah/lahan terbatas untuk berupaya menambah luas tanah/lahan yang ia kuasai dengan harapan, penguasaan dan pemilikan tanah/lahan yang luas akan dapat menjamin kehidupan dan masa depan yang lebih baik. Berbagai upaya dapat ditempuh guna mendapat penguasaan dan pemilikan tanah/lahan yang luas. Salah satu diantaranya adalah dengan membuka tanah



negara.<sup>85</sup> Sampai kini, upaya membuka tanah/lahan negara masih mewarnai kehidupan masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa, Nusa Tenggara Barat.

Menurut ketentuan pasal 2 Undang-Undang No. 51 Prp. 1960 tentang "Larangan Penguasaan Tanah Tanpa Ijin yang berhak atau kuasanya" menyebutkan :

"Dilarang memakai tanah tanpa ijin yang berhak atau kuasanya yang sah".

Pertanyaannya sekarang, siapakah yang dimaksudkan sebagai pihak yang berhak atas suatu bidang tanah oleh ketentuan pasal 2 Undang-Undang No. 51 Prp. 1960 di atas, yang kiranya secara yuridis mempunyai kewenangan memberikan izin kepada individu anggota masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa untuk membuka dan menguasai tanah/kahan.

Sebagai jawaban atas pertanyaan tersebut, dapat dilihat dalam ketentuan pasal 2 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) sebagai berikut :

Ayat (1) : Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Ayat (2) : Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk :

---

<sup>85</sup> Menurut ketentuan UUPA, Tanah Negara adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara karena terhadap tanah tersebut belum dilekati oleh suatu hak yang disebut dalam pasal 16 UUPA seperti hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, hak pakai dan lain-lain.

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Terkait dengan apa yang ditentukan di dalam pasal 2 (ayat 1) dan (2), lebih lanjut diatur dalam pasal 4 dan pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sebagai berikut:

Pasal 4 ayat (1) menyebutkan :

“Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Pasal 16 ayat (1) menyebutkan :

Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) ialah :

- a. hak milik
- b. hak guna usaha
- c. hak guna bangunan
- d. hak pakai
- e. hak sewa
- f. hak membuka tanah
- g. hak memungut hasil hutan
- h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara.

Memperhatikan ketentuan pasal 2 ayat (1) dan (2), pasal 4 ayat (1) dan pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 tahun 1960 di atas, kiranya jelas bahwa yang dimaksudkan sebagai pihak yang berhak atas suatu bidang tanah oleh ketentuan pasal 2 Undang-Undang No. 51 Prp. 1960 yaitu :

1. Negara.
2. Perorangan serta Badan Hukum.

Hak negara atas tanah hanya terbatas pada tanah-tanah yang belum dilekati oleh suatu hak tertentu, sehingga menurut konsepsi Undang-undang Pokok Agraria tanah demikian disebut sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh negara dan dalam pengertian sehari-hari dikenal sebagai tanah negara.

Dalam hal objeknya yang berstatus demikian, berdasarkan ketentuan Undang-Undang No. 51 Prp. 1960, bagi individu yang akan membuka dan menguasai tanah/lahan terlebih dahulu harus mengajukan permohonan kepada negara selaku yang berhak atas tanah tersebut.

Negara dalam konteks ini adalah Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional atau pejabat yang ditunjuknya. Pejabat-pejabat yang dimaksud diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) No. 6 tahun 1972 tentang "Pelimpahan wewenang pemberian hak atas tanah". PMDN No. 6 Tahun 1972 tersebut kemudian dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1999. Meskipun demikian, penulis perlu mengemukakan kembali beberapa pasal dari PMDN No. 6 1972 yaitu yang mengatur kewenangan dari pejabat negara untuk memberikan izin membuka tanah. pasal-pasal tersebut dipandang penting untuk dikemukakan

mengingat objek penelitian ini tertuju kepada tanah-tanah yang telah dibuka dan dikuasai masyarakat lokal Sumbawa ketika peraturan tersebut masih berlaku.

Adapun ketentuan dari pasal-pasal yang dimaksud sebagai berikut

Pasal 6 : Gubernur Kepala Daerah memberikan keputusan mengenai izin untuk membuka tanah jika luas tanahnya lebih dari 10 hektar tetapi tidak lebih dari 50 Hektar.

Pasal 10: Bupati/Walikota Kepala Daerah memberikan keputusan mengenai izin membuka tanah jika luasnya tidak lebih dari 2 (dua) hektar tetapi tidak lebih dari 10 (sepuluh) hektar.

Pasal 11: Kepala Kecamatan memberikan keputusan mengenai izin membuka tanah jika luasnya tidak lebih dari 2 (dua) hektar dengan memperhatikan pertimbangan kepala desa yang bersangkutan atau pejabat yang setingkat dengan itu.

Pasal 12 : Menteri Dalam Negeri memberikan keputusan mengenai permohonan izin membuka tanah atas tanah negara yang wewenangnya tidak dilimpahkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota Kepala Daerah atau Kepala Kecamatan.

Ketentuan peraturan perundang-undangan di atas, nampaknya belum membawa hasil sebagaimana diharapkan. Selama ini, dalam kegiatan membuka dan menguasai tanah/lahan, masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa masih tetap berpegang teguh pada tradisi mereka yang bersifat turun temurun. Keadaan ini terlihat dari pengakuan responden yang penulis ambil dari empat kecamatan wilayah sample dalam penelitian ini sebagaimana terlihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 2 : Dasar penguasaan tanah/lahan oleh masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa, NTB.

No.	Dasar penguasaan tanah	Kecamatan							
		Lape-Lopok		Plampang		Moyo Hilir		Ropang	
		n	%	n	%	n	R	N	%
1	Izin Gubernur	-	0	-	0	-	0	-	0
2	Izin Bupati	-	0	-	0	-	0	-	0
3	Izin Camat	-	0	-		-	0	-	0
4	Izin Kepdes	3	3,75	2	2,5	4	5	4	5
5	Tanpa izin	37	96,25	78	97,5	76	75	76	75
	Jumlah	80	100%	80	100%	80	100%	80	100%

Data Primer diolah

Pengakuan responden pada tabel 1 di atas, menunjukkan bahwa proses penguasaan tanah negara oleh masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa, Nusa Tenggara barat, tidak didasarkan atas izin dari pejabat yang berkompeten sebagaimana ditentukan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun

1975. Padahal menurut pengakuannya, mereka menguasai tanah/lahan berkisar antara 1 sampai dengan 3 hektar untuk setiap individu. Hanya saja dalam jumlah yang relatif kecil terdapat diantara mereka yang memohon izin terlebih dahulu kepada Kepala Desa, itupun hanya berupa izin yang bersifat lisan.

Tradisi pola penguasaan tanah/lahan yang lazim dilakukan oleh masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa, dalam pandangan hukum formal (hukum agraria nasional) merupakan model penguasaan tanah yang berlangsung secara illegal. Tetapi di lain pihak, bagi kalangan masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa tentu pandangan seperti itu tidak dapat diterima dengan baik. Menurut mereka, pembukaan dan penguasaan tanah bukannya tanpa dasar. Adapun dasar yang dimaksud adalah adanya keyakinan pada diri mereka yang bersifat religio magis. Artinya, tanah beserta seluruh isinya yang terdapat di dalam wilayah desa adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa untuk masing-masing desa dan menjadi hak ulayat desa. Dalam istilah adat Sumbawa, hak demikian dikenal dengan nama "lar lamat" dengan batas-batasnya sendiri dengan kepala penguasaannya dinamakan "Nyaka".<sup>86</sup> Terhadap tanah ulayat (lar lamat) semua individu anggota masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa, berhak untuk membuka, menguasai dan menikmati hasil dari tanah ulayat (lar lamat) desanya sesuai kemampuan masing-masing. Akibatnya luas tanah/lahan yang mereka kuasai menjadi berbeda satu sama lain. Tanah yang mereka buka dan kuasai itu menjadi miliknya. Pola semacam ini dapat dipahami dari makna sebuah bidal yang sangat terkenal dalam masyarakat

---

<sup>86</sup> Lalu Manca, *Sumbawa Pada Masa Lalu (Suatu Tinjauan Sejarah)*, Penerbit Rinta Surabaya, 1984, hal. 22.

Sumbawa atau suku Samawa yaitu “Tumpun aeng-aeng me tu tumpun nan tu baeng”. Artinya, orang yang menjumpainya, dialah yang memilikinya.

Bidal yang sangat terkenal bagi suku sumbawa (samawa) itu mengandung makna yang cukup dalam. Setiap individu yang mengawali pembukaan dan penguasaan tanah/lahan dalam “lar lamat” desanya dialah yang berhak terhadap lahan tersebut meskipun dia tinggalkan dan dibiarkan dalam keadaan tidak terolah dalam rentang waktu yang relatif lama. Lahan garapan yang dibiarkan tidak terolah itu disebut “omal”. Orang lain tidak boleh menggarapnya kecuali atas izin pemilik.

Semua itu hanya berlaku bagi warga/penduduk asli desa dan orang lain yang sudah diterima dan diakui sebagai penduduk setempat. Mereka yang sudah diterima sebagai penduduk itu mendapat persamaan hak dan kedudukan, dengan syarat, bahwa mereka harus tunduk pada ketentuan-ketentuan yang berlaku bagi tiap-tiap kaula (rakyat) dari tanah penyaka, yaitu iuran bakti sebagai imbalan jasa. Realitas di atas merupakan cermin masih eksisnya kekuatan berlaku mengikat hukum adat sumbawa baik kekuatan berlaku mengikat ke dalam maupun keluar. Kekuatan berlaku mengikat itu juga sama dengan konsepsi hukum adat di Indonesia pada umumnya.

Menurut Boedi Harsono, Hak ulayat mempunyai kekuatan berlaku ke dalam dan berlaku ke luar dalam hubungannya dengan bukan anggota masyarakat hukum adatnya, yang disebut “orang asing” atau “orang luar”.<sup>87</sup>

Untuk perangkaian hak-hak dan kewajiban-kewajiban masyarakat hukum adat itu UUPA memakai nama Hak Ulayat. Sebenarnya untuk hak itu hukum adat

---

<sup>87</sup> Boedi Harsono, *Opcit* hal.186.

tidak memberi nama. Nama yang ada menunjuk kepada tanah yang merupakan wilayah lingkungan masyarakat hukum yang bersangkutan. Ulayat artinya wilayah. Banyak daerah mempunyai nama untuk lingkungan wilayahnya itu. Misalnya tanah wilayah sebagai kepunyaan (pertuanan-Ambon), sebagai tempat yang memberi makan (panyampeto-Kalimantan), sebagai daerah yang dibatasi (pewatasan-Kalimantan, wewengkon-Jawa, prabumian-Bali) atau sebagai tanah yang terlarang bagi orang lain (totabuan-Bolaang-Mangondouw). Akhirnya dijumpai juga istilah-istilah Torluk (Angkola), limpo (Sulawesi Selatan), muru (Buru), payer (Bali), paer (Lombok) dan ulayat (Minangkabau).

#### **Kekuatan Hak Ulayat berlaku ke dalam.**

Kewajiban yang utama penguasa adat yang bersumber pada Hak Ulayat ialah memelihara kesejahteraan dan kepentingan anggota-anggota masyarakat hukumnya, menjaga jangan sampai timbul perselisihan mengenai penguasaan dan pemakaian tanah dan kalau terjadi sengketa ia wajib menyelesaikannya. Berhubung dengan tanggung jawabnya mengenai kesejahteraan masyarakat hukumnya maka pada dasarnya penguasa adat tidak diperbolehkan mengasingkan seluruh atau sebagian tanah wilayahnya kepada siapapun. Dikatakan “pada dasarnya”, karena ketentuan itu ada perkecualiannya. Penguasa adatpun berwenang untuk menunjuk hutan-hutan tertentu sebagai hutan cadangan, yang tidak boleh dibuka oleh siapapun. Ia berwenang pula menunjuk tanah-tanah tertentu untuk dipakai guna keperluan umum/keperluan bersama, misalnya untuk kuburan, tempat pengembalaan ternak dan lain sebagainya.



Para anggota masyarakat hukum adat mempunyai keleluasan untuk membuka dan mempergunakan tanah yang termasuk lingkungan wilayah masyarakat hukumnya. Tetapi untuk menjaga jangan sampai terjadi bentrokan dengan anggota-anggota lainnya, misalnya tanah yang akan dibuka itu juga akan dibuka pula oleh seorang anggota lain, sebelum membuka tanah ia harus memberitahukan hal itu kepada penguasa adatnya. Pemberitahuan tersebut bukan bersifat permintaan izin membuka tanah. Bagi masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa, pemberitahuan membuka tanah/lahan, dalam perkembangannya dilakukan secara variatif. Artinya, individu anggota masyarakat bukan saja memberi tahukan kepada Kepala Desa, tetapi banyak diantaranya yang hanya memberitahukan kepada Kepala Kampung bahkan cukup diketahui dan disaksikan oleh anggota masyarakat yang lain yang berbatasan dengannya. Usaha-usaha yang dilakukan di atas tanah tersebut adalah tegalan (gempang:Sumbawa), ladang (rau:Sumbawa), kebun dan juga sawah. Masing-masing itu menurut hukum adat mempunyai hukumnya yang khusus. Tanah yang diusahakannya dapat dikuasai dengan hak pakai, tetapi juga ada masyarakat hukum adat yang memungkinkan tanah yang dibuka tersebut dipunyai dengan hak milik. Hal itu tergantung pada kenyataan apakah tanah itu dikuasai dan diusahakannya secara terus menerus ataukah hanya untuk sementara waktu saja. Dari hasil penelitian diperoleh data bahwa tanah/lahan yang telah dibuka dan dikuasai oleh anggota masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa umumnya berkembang menjadi hak milik.

### **Kekuatan Mengikat Ke luar.**

Menurut pandangan hukum adat, hak ulayat dipertahankan dan dilaksanakan oleh Penguasa adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Orang-orang asing yang bermaksud mengambil hasil hutan, berburu atau membuka tanah, dilarang masuk lingkungan tanah wilayah suatu masyarakat hukum adat, tanpa izin Penguasa adatnya. Untuk itu ia wajib memberikan kepadanya barang sesuatu, yang disebut pengisi adat. Pengisi adat itu oleh masyarakat suku Sumbawa disebut “iuran bakti” sebagaimana telah disebut pada uraian di atas. Dengan izin Penguasa adat itu ia dapat membuka tanah untuk diolah selama satu kali panen saja. Tanah yang dibuka dikuasai dengan hak pakai karena orang asing tidak boleh mempunyai tanah dengan hak milik.

## **2. Persepsi Masyarakat Terhadap Tanah yang dikuasai berdasarkan Budaya Hukum.**

Konsep tanah negara dewasa ini, bersumber pada hak menguasai seperti yang ditetapkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 tahun 1960. Pasal 2 ayat (1) yang menyebutkan :

“Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 dan hal sebagaimana dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”.

Jiwa dari hak menguasai itu tampak dalam penjelasan pasal 2 yang menyebutkan bahwa : “Soal agraria menurut sifatnya dan pada azasnya merupakan tugas pemerintah pusat”. Hal itu berarti bahwa pada azasnya hak menguasai itu hanya dimiliki oleh pemerintah pusat sebagai pelaksanaan hak dan

kewenangan negara. Untuk itu maka semua unsur agraria termasuk tanah, pertama-tama harus dipahami sebagai berada dalam kekuasaan negara. Jalinan penguasaan atas tanah seperti ini, dalam konstruksi yuridisnya sama dengan konsep “punya” dalam masyarakat adat yang sifatnya sangat konkrit atau nyata itu, dalam hukum adat dinyatakan dalam berbagai bentuk :

Pertama, melalui benda-benda yang kasat mata seperti batu yang diletakkan pada tempat tertentu, daun kayu atau rumput kering yang diikat, tonggak yang ditancapkan, dan seterusnya.

Kedua, peletakan sesaji sebagai tanda adanya jalinan hubungan magisch yang sudah diletakkan.

Ketiga, adanya izin dari pemimpin masyarakat.

Keempat, adanya bangunan tempat tinggal, tanaman yang ditanam, tanda-tanda penggarapan tanah sebagai bukti bahwa telah ada jalinan hubungan langsung antara manusia dengan tanahnya. Dengan adanya pemberian tanda-tanda tersebut lalu dipandang sebagai pemilik tanah yang bersangkutan.

Bagi masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa, Nusa Tenggara Barat, hubungan konkrit itu dintandai dengan diadakan pembersihan di seputar bawah pohon tertentu yang dinilai sebagai “otak lahan” (“otak rau”), lalu kemudian setelah aktivitas pembukaan lahan dimulai, ditumpukkan ranting-ranting kayu setinggi lebih kurang satu meter sepanjang tempat tertentu yang diperuntukan juga sebagai pembatas dengan lahan yang letaknya bersebelahan. Tumpukan ranting-ranting kayu pembatas itu disebut “goleng”. Selain itu goleng berfungsi pula

sebagai pengaman lahan dari serangan hewan-hewan lepas dan babi hutan manakala lahan sudah ditanami dengan tanaman-tanaman tertentu. Jaringan hubungan kepemilikan antara individu anggota masyarakat pembuka tanah/lahan dengan tanah/lahannya sudah lahir sejak adanya tanda-tanda konkrit itu dan orang lain mengakuinya. Sejak saat itulah si pembuka tanah/lahan menjadi tuan atau pemilik tanah tersebut.

Dalam pergaulan hidup, biasanya pernyataan hubungan “tuan” atas obyek itu (tanah) dinyatakan dengan akhiran “Nya”. Maka pernyataan “tanahnya Ahmad” misalnya, berarti sama dengan pengakuan bahwa “tuan”nya tanah itu adalah orang yang bernama Ahmad. Juga bila dikatakan tanahnya desa, berarti desalah yang menjadi “tuan”nya tanah yang bersangkutan. Hakekat dari pernyataan demikian adalah penegasan atas suatu pengakuan bahwa penguasa yang berkedudukan sebagai “empu” atau “tuan” atas tanah tertentu adalah orang atau pribadi yang disebutkan dengan tegas dalam bentuk nama panggilan. Dengan demikian, dasar dari kedudukan menjadi “tuan” itu adalah pada pengakuan warga masyarakat atau orang-orang yang sudah dituankan terlebih dahulu. Dasar ini dapat dijelaskan dengan teori pengakuan di mana proses sosial berupa jalinan hubungan antara subjek dengan objeknyalah yang menyebabkan warga masyarakat mengakui kedudukan seseorang menjadi “tuan” atau “empu” atas tanahnya.<sup>88</sup>

Teori pengakuan ini senada dengan sebuah bidal masyarakat lokal

---

<sup>88</sup> Herman Soesangobeng, *Perkembangan Konsepsi Tanah Dalam Masyarakat Desa: 25 Tahun UUPA. Dalam Kabar Seberang Sulating Filipino*, Ringkasan Bahasa Inggris Oleh Penbrook P. 57-84, Townville James Cook University Of North Queensland, 1988.

Sumbawa (suku Samawa) yang telah disinggung pada uraian di atas yaitu “tumpuan aeng-aeng me tu tumpuan nan tu baeng”.

Menurut pengakuan responden, hubungan kepemilikan semakin kuat setelah memperoleh “pas” dari Iuran Pembangunan Daerah (IPEDA). Sampai saat penelitian ini dilakukan, dari sejumlah responden yang diwawancarai yang mengaku sudah memiliki “pas” dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 3: Pengakuan Responden yang sudah memiliki “pas” atas tanah/lahan yang dikuasai.

No	Pengakuan Responden	K e c a m a t a n							
		Lape-Lopok		Plampang		Moyo Hilir		Ropang	
		n	%	n	%	n	%	N	%
1	Sudah memiliki pas	56	70	40	50	30	37,5	42	52,5
2	Belum memiliki pas	24	30	40	50	50	62,5	38	47.5
	Jumlah	80	100%	80	100%	80	100%	80	100%

Data primer diolah.

Dari empat kecamatan yang dijadikan wilayah sample dalam penelitian ini, sebagian besar pengakuan responden sudah memperoleh “pas” atas tanah/lahan yang dikuasai yaitu, kecamatan Lape (70%), kecamatan Plampang (50%), kecamatan Moyo Hilir (37,5%) dan kecamatan Ropang (52,5%). Sedangkan responden yang lain yaitu, kecamatan Lapi-Lopok (30%), kecamatan Plampang (50%), kecamatan Moyo Hilir (62,5,5%) dan kecamatan Ropang (47,5%) mengakui tanah/lahan yang dikuasainya belum memiliki “pas”.

Istilah “pas” tidak umum dikenal dalam masyarakat Indonesia. Istilah ini hanya dikenal di kalangan masyarakat lokal Sumbawa, diterbitkan oleh Iuran Pembangunan Daerah (IPEDA) sebagai alat bukti pembayaran pajak atas tanah. Di daerah lain dikenal dengan istilah yang berbeda seperti misalnya, pipil (Lombok), Girik (Jawa) dan lain-lain. Pas bagi masyarakat lokal Sumbawa telah dikenal sejak lama yaitu sejak zaman Hindia Belanda sampai sekarang.

Pada zaman Hindia Belanda, tujuan diadakannya pendaftaran tanah di seluruh wilayah negara, bukanlah untuk menjamin kepastian hukum melainkan untuk keperluan pungutan pajak bumi (bukan suatu “*recht kadaster*” tetapi “*fiscal kadaster*”). Penyelenggaraan “*rechht kadaster*” memerlukan perhitungan yang teliti sedangkan “*fiscal kadaster*” tidak memerlukan ketelitian dalam penyelenggaraannya sehingga siapa yang mempunyai tanah, bagaimana batasnya dan luas tanah tidak begitu diperhatikan secara saksama, karena tujuannya hanya untuk memperoleh dasar yang dipakai dalam pemungutan pajak. Tanda bukti yang diberikan fiscal kadaster yang oleh masyarakat Sumbawa disebut “pas” itu secara yuridis bukan tanda bukti hak tetapi hanya merupakan tanda bukti pembayaran

pajak. Namun oleh masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa "pas" diyakini sebagai alat bukti hak yang kuat. Padahal menurut Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) pasal yang diakui sebagai alat bukti hak yang kuat satu-satunya adalah "sertifikat". Dalam kaitan itu Efendi Perangin mengatakan bahwa:

"Tanda pajak (petok pajak bumi, girik, kekitir Ipeda, Verponding Indonesia) secara yuridis bukan alat bukti hak atas tanah, tetapi di dalam praktek pelaksanaan Peraturan Pemerintah No.10 tahun 1961 (sekarang PP. 24/1992), tanda pajak itu diterima sebagai alat bukti hak atas tanah tetapi harus ditunjang oleh keterangan tertulis dari Lurah yang dikuatkan oleh Camat serta pengumuman kepada masyarakat luas.<sup>89</sup>

Sebagai produk pendaftaran tanah yang bersifat fiskal kadaster, maka untuk keabsahan "pas" harus memenuhi dua persyaratan penting yaitu persyaratan dari segi formal dan dari segi materiil.

Adapun persyaratan-persyaratan dimaksud sebagai berikut:

1. Dari segi formal.

Sebagai persyaratan formal, syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh "pas" dapat dilihat dari aspek pembuatannya atau subjek yang berwenang membuatnya, menentukan bentuknya, mengeluarkan serta yang berwenang mengesahkan. Yang berwenang membuat "pas" atau surat tanda ketetapan membayar pajak itu dan bentuknya ditetapkan oleh Direktorat Jenderal Pajak

---

<sup>89</sup> Efendi Perangin, *Praktek Pengurusan Sertifikat Atas tanah*, Penerbit Rajawali Pers, Jakarta, 1989, hal. 2.

serta yang berhak untuk mengeluarkan “pas” adalah Pejabat Direktorat Jenderal Pajak dalam hal ini Kepala kantor IPEDA setempat, dan “pas” itu dapat dikatakan sah setelah dilegalisir dan ada cap dari Pejabat Direktorat Jenderal Pajak dalam hal ini kantor IPEDA.

2. Dari segi materiil.

Syarat yang harus ada pada “pas” mengenai isinya adalah keterangan-keterangan mengenai nama wajib pajak, alamat, nomor kahir, kelas tanah dalam satu desa atau malar, serta mengenai tanggal, bulan dan tahun disahkannya “pas” tersebut.

Adanya alat bukti berupa “pas” akan semakin memperkuat persepsi serta keyakinan setiap individu pemegang pas tersebut akan legalitas pemilikan hak atas tanah yang dikuasainya. Akibatnya, mereka merasa penuh kewenangan dan keleluasan untuk berbuat sesuatu terhadap tanah tersebut termasuk melakukan transaksi dengan orang lain seperti terlihat pada tabel berikut:

Tabel 4. Jenis transaksi tanah yang lazim berlaku.

No	Jenis transaksi	K e c a m a t a n							
		Lape-Lopok		Plampang		Moyo Hilir		Ropang	
		n	%	n	%	n	%	n	%
1	Jual-lepas	6	7,5	4	5	10	12,5	5	6,25
2	Jual tahunan	24	30	23	28,75	30	37,5	27	33,75
3	Jual gadai	50	62,5	53	66,25	40	50	48	60
	Jumlah	80	100%	80	100%	80	100%	80	100%

Data Primer diolah



Pada tabel di atas menunjukkan bahwa, dari tiga jenis transaksi tanah yang dikenal dalam kepustakaan adat yang paling lazim dilakukan oleh masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa adalah jual gadai, kemudian jual tahunan dan terakhir jual lepas.

Sebagai perbandingan, dapat disimak dari pengakuan responden pada empat wilayah sample dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

Kecamatan Lape-Lopok, 62,5% (jual gadai), 30% (jual tahunan), 7,5% (jual lepas).

- Kecamatan Plampang, 66,25% (jual gadai), 28,75% (jual tahunan), 5% (jual lepas).

- Kecamatan Moyo Hilir, 50% (jual gadai), 37,5% (jual tahunan), 12,5% (jual lepas).

- Kecamatan Ropang 60% (jual gadai), 33,75% (jual tahunan), 6,25% (jual lepas).

Dominannya kecenderungan masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa untuk lebih memilih jual gadai dan jual tahunan dibandingkan dengan jual lepas, karena dengan transaksi jenis itu hubungan hukum antara pemilik dengan tanahnya tidak terputus. Dengan kata lain, tanah objek transaksi itu akan kembali kepada pemiliknya dalam jangka waktu tertentu. Pengembalian itu bisa terjadi karena hukum dengan sendirinya maupun dengan melakukan perbuatan hukum yang baru. Demikian ketentuan hukum adat dalam hal transaksi tanah dan ketentuan itu dapat dipahami dari pengertian transaksi tanah menurut Iman Sudiyat sebagai berikut:

Di dalam Hukum Tanah, transaksi jual dapat mengandung 3 (tiga) maksud:

- a. Menjual Gadai, (Indonesia, menggadai (Minangkabau), adol sende (Jawa), menjual akad/gade' (Sunda), yaitu: Menyerahkan tanah untuk menerima pembayaran sejumlah uang secara tunai, dengan ketentuan: si penjual tetap berhak atas pengembalian tanahnya dengan jalan menebusnya kembali.
- b. Menjual lepas (Indonesia: adol plas, runtumurun, pati bogor (Jawa); menjual jaja (Kalimantan), yaitu: Menyerahkan tanah untuk menerima pembayaran sejumlah uang secara tunai, tanpa hak menebus kembali. Jadi penyerahan itu berlaku untuk seterusnya atau selamanya.
- c. Menjual Tahunan (Indonesia): adol ayodan (Jawa); yaitu menyerahkan tanah untuk menerima pembayaran sejumlah uang secara tunai, dengan janji: tanpa suatu perbuatan hukum lagi, tanah itu akan kembali dengan sendirinya kepada pemiliknya, sesudah berlalu beberapa tahun/beberapa kali panen (menurut perjanjian).<sup>90</sup>

Mencermati pengertian transaksi tanah yang dikemukakan oleh Iman Sudiyat di atas, kiranya jelas bahwa tanah objek transaksi gadai baru bisa kembali kepada pemilik setelah dilakukan penebusan. Usaha penebusan itu adalah bentuk perbuatan hukum dengan maksud untuk melepaskan hubungan hukum antara tanah objek gadai dengan pemegang gadai/pembeli gadai. Sedangkan pada jual tahunan perbuatan hukum seperti itu tidak diperlukan lagi. Artinya tanah objek jual tahunan akan kembali kepada pemilik/penjual tahunan karena hukum, setelah batas waktu yang diperjanjikan sudah berakhir.

---

<sup>90</sup> Iman Sudiyat. *Hukum Adat Sketsa Asas*, Liberty Yogyakarta, 1981, hal.28.

Berlangsungnya transaksi gadai tanah pertanian menurut hukum adat, mengandung unsur eksploitasi, karena hasil yang diterima oleh pemegang gadai dari tanah yang bersangkutan setiap tahunnya umumnya jauh lebih besar jika dibandingkan dengan apa yang merupakan bunga yang layak dari uang gadai yang diterima pemilik tanah. Adanya unsur eksploitasi ini karena hukum adat tidak menentukan limit waktu yang jelas, sehingga dengan demikian memungkinkan transaksi gadai berlangsung dalam kurun waktu yang relatif lama tergantung dari kemampuan dan kemauan pemilik tanah/penjual gadai untuk menebusnya dari pemegang gadai.

Untuk menghilangkan unsur eksploitasi (yang bersifat pemerasan) itu pasal 53 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menghendaki supaya gadai-menggadai tanah diatur. Sepanjang yang mengenai tanah pertanian hal itu diatur sekaligus dalam Undang-Undang No. 56 Prp.tahun 1960, karena mungkin ada hubungan langsung dengan pelaksanaan ketentuan mengenai luas maksimum. Jika seorang pemegang gadai menguasai tanah melebihi batas maksimum, mungkin tanah yang dipegangnya dalam hubungan gadai akan dikembalikan kepada pemiliknya. Dalam pengembalian tanah gadai tersebut akan timbul persoalan tentang pembayaran kembali uang gadainya. Hal itu diselesaikan oleh pasal 7 Undang-Undang No. 56 Prp. Tahun 1960, atas dasar perhitungan, bahwa uang gadai rata-rata sudah diterima kembali oleh pemegang gadai dari hasil tanah yang bersangkutan dalam waktu 5 sampai 10 tahun, dengan bunga yang layak (10%). Demikianlah ditetapkan dalam pasal 7, bahwa tanah-tanah yang sudah digadai selama 7 tahun harus dikembalikan kepada pemilik/yang empunya, tanpa

kewajiban untuk membayar uang tebusan. Mengenai gadai yang berlangsung kurang dari 7 tahun, sewaktu-waktu tetapi setelah tanaman yang ada selesai dipanen, pemilik tanah berhak meminta kembali tanahnya, dengan kewajiban membayar tebusan yang dihitung dengan rumus :

$$\frac{(7+1/2) - \text{waktu berlangsungnya gadai}}{7} \times \text{uang gadai}$$

Tetapi kalau gadai yang bersangkutan sudah berlangsung 7 tahun, pemegang gadai wajib mengembalikan tanahnya tanpa pembayaran uang tebusan. Ketentuan tersebut merupakan perubahan peraturan gadai-menggadai tanah menurut hukum adat.

Meskipun hukum formal (Undang-Undang No. 56 Prp. Tahun 1960) telah secara jelas mengatur soal gadai tanah pertanian bahkan sudah diberlakukan lebih kurang 42 tahun, tetapi dalam kenyataannya, untuk pelaksanaan gadai masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa masih tetap menggunakan hukum adat.

Transaksi gadai hanya berlangsung secara lisan atas dasar saling percaya satu sama lain antara para pihak. Setelah transaksi terjadi baru pemegang gadai menyampaikan kepada kepala kampung agar kepala kampung mengetahuinya.

Poola serupa juga berlaku pada transaksi jual tahunan. Perkembangan dalam praktek transaksi gadai di kabupaten Sumbawa, terlihat adanya variasi-variasi. Variasi itu berupa adanya sistem baru yang disebut "sistem mate pipis", yaitu berkurangnya uang gadai dalam jumlah tertentu setiap tahun (panen) sesuai kesepakatan para pihak pada saat transaksi terjadi. Konsekuensi gadai tanah dengan sistem ini adalah, pada waktu penebusan, penggadai tidak akan membayar

gadai kepada pemegang gadai sejumlah uang yang diterima pada waktu gadai berlangsung, tetapi hanya membayar sisanya saja setelah dikurangi sejumlah uang tertentu sesuai kesepakatan pada waktu gadai berlangsung.

Kecenderungan masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa lebih memilih jual gadai dan jual tahunan untuk transaksi yang mereka lakukan adalah karena dengan melalui transaksi ini, hubungan hukum antara pemilik dengan tanahnya tidak terputus. Cara demikian merupakan pertanda bahwa tanah adalah unsur penting dalam kehidupan masyarakat desa. Pentingnya unsur tanah terhadap masyarakat desa Sumbawa, pertama-tama bukan saja dalam arti ekonomi tetapi juga untuk tujuan-tujuan ibadat magis. Karena itu tanah juga dipandang sebagai sesuatu yang sacral. Hal mana membuat orang bersedia mempertahankan tanahnya sekalipun dengan taruhan jiwanya sendiri.

Mengingat adanya dominasi sifat sakral dan magis tersebut maka pada dasarnya ada keengganan di kalangan penduduk desa untuk melepaskan tanahnya kepada pihak orang asing yang bukan warga sedesa, kecuali dalam keadaan yang sangat terpaksa. Inilah sebabnya mengapa dalam hukum adat di desa dikenal tiga macam bentuk pelepasan hak atas tanah sebagaimana telah dikemukakan di atas yaitu jual lepas, Jual tahunan dan jual gadai.

Dengan adanya bentuk-bentuk pelepasan hak atas tanah seperti ini, maka penduduk desa bisa menghindarkan diri dari pemutusan hubungan magis mereka untuk selama-lamanya melalui transaksi jual lepas, kecuali mereka terpaksa untuk melakukannya.

Demikianlah hubungan magis antara manusia dengan tanah. Apakah dominasi hubungan magis dan sakral itupun ada dalam hubungan antara masyarakat dengan tanah? Tentu jawabannya ada. Bahkan sifat sakral dan magis itulah yang membuat suatu kesatuan masyarakat dalam hubungannya dengan tanah wilayah kekuasaannya, bisa bertumbuh menjadi suatu masyarakat desa dengan berbagai ciri dan identitasnya sebagai desa.

Ciri dan identitas desa itu oleh Boeke diibaratkan sama sebagai pohon yang berakar di tanah dan bertumbuh sebagai suatu organisme yang perkembangannya berhenti sampai pada batas-batas alam tertentu. Kemudian desa lalu melahirkan desa-desa cabang sebagai keturunan dari desa induk. Jadi ada suatu keterikatan dan ketergantungan hubungan magis antara masyarakat dengan tanah.<sup>91</sup>

Jelaslah kiranya bahwa konsep hubungan magis dan sakral dalam tanah, tidak hanya berlaku terhadap hubungan dengan manusia, tetapi juga dengan masyarakat, termasuk masyarakat pedesaan. Sifat jalinan hubungan seperti ini menyebabkan lahirnya struktur jaringan hak dan kewajiban antara manusia dan masyarakat dengan tanah yang pada hakekatnya tidak mengenal hak penguasaan individual yang bersifat mutlak. Karena dalam hubungan hak dan kewajiban itu, masyarakat yang lebih diutamakan dan merupakan pemegang hak yang tertinggi dan terkuat. Manusia sebagai perorangan mendapatkan hak-hak perorangan, bukan untuk menjadi pemilik mutlak tetapi agar individu bisa melaksanakan tugas-tugas sosial atau tugas kemasyarakatannya.

---

<sup>91</sup> Boeke dalam Herman Soesangobeng, *opcit*, hal.60.

Atas dasar jaringan hubungan hak dan kewajiban ini maka lahan pertama tama dikuasai oleh masyarakat. Individu mendapatkan haknya atas dasar hak kekuasaan masyarakat tersebut. Jadi hak perorangan/individu dibatasi sebatas yang diperlukan oleh masyarakat menurut kepentingan masyarakat yang bersangkutan. Maka hubungan antara hak masyarakat dengan hak perorangan, merupakan suatu perhubungan yang oleh Iman Sudiyat dikatakan sebagai hubungan kempes mengembang, desak-mendesak, batas-menbatasi atau mulur mungkret tiada henti.<sup>92</sup> Artinya disaat individu belum mengembangkan sesuatu hak atas tanah, maka hak masyarakat berkembang sepenuhnya. Tetapi setelah individu mulai menanamkan hubungan pribadi dengan sebidang tanah maka mulailah hak masyarakat tersebut dibatasi menurut luasnya hak perorangan yang dikuasai seseorang. Jadi hak perorangan menurut konsepsi masyarakat desa yang tradisional, merupakan hak yang bertumbuh secara bertingkat-tingkat dari tingkat yang terlemah yaitu hak wenang pilih sampai pada hak yang terkuat yaitu hak milik. Pertumbuhan hak perorangan atas adalah melalui suatu proses penanaman hubungan pribadi karena penggarapan tanah oleh pribadi yang bersangkutan. Dalam hal ini mula-mula individu memancangkan tanda-tanda di atas tanah yang dikehendaknya. Dengan jalan ini maka lahirlah hak wenang pilih bagi individu tersebut. Kemudian bila tanah terus dikerjakan secara tetap maka akan lahir hak menikmati hasil dan hak pakai hingga akhirnya lahirlah hak milik. Jadi hak milik merupakan hak tertinggi dan terkuat yang dapat dipunyai seseorang sebagai

---

<sup>92</sup> Iman Sudiyat. *Opcit*, hal.3.

individu atas tanah. Namun demikian, hak milik perorangan ini tidaklah bersifat eksklusif seperti halnya hak eigendom menurut konsepsi hukum barat.

Secara konsepsional, pada hakekatnya hukum barat memungkinkan terjadinya penguasaan benda-benda dengan hak milik secara mutlak (eksklusif). Maka hukum barat memberikan jaminan kebebasan yang mutlak kepada pemilik untuk menguasai dan menikmati benda yang dimilikinya. Kebebasan mana bisa menyebabkan kepentingan masyarakat dikorbankan demi kepentingan individu sebagai pemilik.

Dalam perkembangan selanjutnya, kemutlakan sifat hak milik itu mendapatkan pengekanan dan pembatasan oleh hak masyarakat. Maka pemerintah mendapat kewenangan hukum untuk mencabut hak milik bagi kepentingan umum, dan lahirlah norma hak milik sebagai fungsi sosial

Lain halnya dengan konsep hak milik menurut hukum adat. Dalam konsep ini pemilik tidak mempunyai hak untuk merusak atau melenyapkan (*jus abutendi*) terhadap benda yang dimilikinya. Karena setiap pemilikan, terutama tanah, harus selalu berhubungan dengan tanggung jawab pemeliharaan bagi penyelenggaraan kepentingan bersama masyarakat. Maka konsepsi bahwa hak milik atas tanah adalah berfungsi sosial, sebenarnya merupakan suatu norma yang sudah ada sejak lahirnya hak pemilikan. Sehingga dapat diibaratkan bahwa fungsi sosial dari pada hak milik adalah ibarat "sisi lain dari pada mata uang yang sama".

Hal ini dimungkinkan karena pemilik menurut hukum adat harus menghormati :

- a. Hak ulayat desanya.
- b. Kepentingan orang lain yang mempunyai tanah dalam desa.



- c. Peraturan-peraturan adat. Misalnya kewajiban untuk mengizinkan kepada orang lain supaya ternak mereka dapat masuk ke dalam tanah pertaniannya selama tanah itu tidak dipergunakan dan tidak dipagar.

Jadi hak milik dan pemiliknya selalu berada dalam ikatan kekuasaan masyarakat hukum adat (*rechtsgemeenschap*), tetapi kedudukan hak kekuasaan masyarakat itu sudah menjadi sangat melemah terhadap tanah yang dikuasai dengan hak milik. Maka individu sebagai pemilik berwenang untuk menikmati atau menjualnya kepada orang lain bahkan mewariskannya kepada keturunannya yang syah. Tetapi apabila pemilik tanah mengabaikan kewajiban-kewajiban hukumnya terhadap masyarakat dan tanah, maka hak kekuasaan masyarakat menjadi bertambah kuat untuk melemahkan hak pemilikan individual,

Karena itu sifat fungsi sosial dari tanah dalam konsepsi adat, merupakan suatu fungsi yang secara otomatis lahir bersamaan dengan lahirnya hak pemilikan individual. Sehingga pertentangan antara kepentingan hak individu dengan hak masyarakat senantiasa dicegah, dimana hak individu senantiasa harus dikalahkan demi kepentingan hak masyarakat. Inilah arti fungsi sosial dalam konsepsi tanah adat menurut masyarakat desa.

Sifat khas lainnya dari pada hak milik perorangan adalah bahwa hak milik lahir karena adanya "pengakuan" masyarakat. Oleh karena itu maka dalam pemikiran masyarakat desa, administrasi pertanahan dengan alat-alat bukti tertulis tidaklah terlalu diperlukan. Maka secara tradisional masyarakat desa tidak mengembangkan sistem pendaftaran tanah (*kadasteral*), baik pencatatan terhadap hak-hak maupun terhadap perolehan dan perubahan-perubahannya. Semua

pencatatan itu digantungkan sepenuhnya pada ingatan Kepala Desa beserta para Pamong desa dan kesaksian para orang tua dalam desa maupun oleh para tetangga yang tanahnya saling berbatasan langsung.

Selain dasar penggarapan tanah secara individual untuk memperoleh hak perorangan, juga dikenal dasar lain. Hak perorangan juga bisa diperoleh atas dasar jabatan atau kedudukan dalam masyarakat desa. Hak yang diperoleh ini namanya hak imbalan jabatan atau oleh masyarakat Sumbawa disebut "tanah pamangan". Mereka-mereka yang menguasai "tanah pamangan" ini bertanggung jawab atas tugas-tugas kemasyarakatan bagi Pemerintahan Desa.

### **C. Pengakuan UUPA Terhadap Tanah Negara yang dikuasai oleh Masyarakat Lokal Sumbawa berdasarkan Budaya Hukum.**

Undang-Undang NO. 5 Tahun 1960 atau yang dikenal dengan singkata UUPA lahir pada tanggal 24 september 1960. Kehadiran UUPA yang merupakan induk hukum agraria nasional itu, menggantikan berlakunya hukum agraria kolonial di era pra kemerdekaan. Secara konsepsional, UUPA menentukan bahwa semua sumber-sumber agraria dikuasai oleh negara. Hak menguasai dari negara yang bersumber pada hak bangsa melalui pernyataan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, hakekatnya merupakan penegasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik. Sebagai penugasan pelaksanaan hak bangsa, di bidang legislatif dan eksekutif hak menguasai dari negara meliputi kewenangan untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan dan pemeliharaan tanah bersama tersebut. Tugas wewenang ini dikenal sebagai kegiatan penataan tanah yang merupakan salah satu unsur utama dalam penataan ruang, sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bagian tanah bersama tersebut. Tugas kewenangan ini menentukan dan mengatur penguasaan tanah oleh perorangan dan badan-badan hukum dengan berbagai hak atas tanah yang diatur dalam Hukum Tata Negara. Termasuk penetapan dan pengaturan mengenai pembatasan jumlah bidang dan luas tanah yang boleh dikuasai, yang dikenal sebagai pengaturan landreform. Dalam UUPA sudah terdapat pokok-pokok ketentuan dalam pasal 7 dan pasal 17, tetapi belum lengkap. Pembatasan penguasaan tanah pertanian sudah mendapat pengaturan dalam Undang-Undang No. 56 Prp. Tahun 1960 (LNRI 1960-174, TLNRI 5117), yang masih perlu disesuaikan dengan keadaan dewasa ini. Mengenai tanah non pertanian hingga sekarang belum ada pengaturannya.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah. Mengenai hal ini Hukum Tata Negara menggunakan lembaga-lembaga yang sudah dikenal dalam hukum adat, dilengkapi dengan lembaga-lembaga dari sumber lain dalam melayani kebutuhan masyarakat modern.

Demikian dinyatakan dalam pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960, yang sekaligus juga merupakan tafsir otentik pengertian “dikuasai” dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.

Rincian tersebut dalam Hukum Tata Negara akan dilengkapi dengan tugas kewenangan di bidang hukum publik yang lain, yaitu :

- Mengatur dan menyelenggarakan penyediaan alat-alat pembuktian mengenai hubungan-hubungan hukum dan perbuatan-perbuatan hukum tersebut pada huruf b dan c di atas, dengan menyelenggarakan pendaftaran tanah yang meliputi seluruh wilayah negara. Penyelenggaraan pendaftaran tanah ketentuan dasarnya ada dalam Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 (UUPA), yang mendapat pengaturan pelaksanaan dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 (LNRI 1997-50, TLNRI 3696).
- Mengatur penyelenggaraan sistem informasi pertanahan terpadu dan penyediaan data pertanahan yang meliputi data fisik dan data yuridis serta data persediaan, kemampuan, peruntukan dan penggunaan serta nilai tanah yang diperlukan bagi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan oleh negara dan masyarakat. Data tersebut diperoleh dari pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah dan penatagunaan tanah;
- Mengatur penyelesaian sengketa-sengketa hukum di bidang pertanahan, baik yang bersifat perdata maupun tata usaha negara, melalui peradilan umum atau badan peradilan khusus yang diadakan, dengan mengutamakan cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan;

- Mengatur dan menetapkan lembaga-lembaga pelaksanaan tugas-tugas tersebut baik pada tingkat Pemerintah Pusat maupun Daerah serta penyediaan sumber daya manusianya yang ahli dan berkemampuan, melalui penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan professional. Selain sumber daya manusia yang berkedudukan sebagai pegawai negeri dan pegawai daerah, termasuk dalam tugas kewenangan ini antara lain pendidikan pejabat-pejabat yang dikenal sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), yang khusus membuat akta-akta tanah tertentu sebagai bukti otentik dilakukannya perbuatan-perbuatan hukum tertentu mengenai tanah.

Mengingat betapa luas wewenang Hak Menguasai Negara di atas, itu berarti politik agraria di era pasca kolonial berpusatkan pada kekuasaan yang besar dari negara terhadap penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria.

Cita-cita ideal yang terkandung di dalam konsepsi Hak Menguasai Negara adalah menempatkan negara sebagai sentral yang mengatur pemanfaatan kekayaan negara untuk kemakmuran rakyat.<sup>93</sup> Di sisi lain, cita-cita ini juga mensyaratkan adanya suatu bentuk negara yang netral, bebas dari kepentingan lain kecuali kepentingan mensejahterakan rakyat. Namun dalam kenyataannya kemudian negara lebih mengutamakan kepentingan kelompok atau individu yang mengatasnamakan kepentingannya dengan kepentingan umum atau kepentingan rakyat atau negara.

---

<sup>93</sup> Noer Fauzi dan Dianto Bachriadi, *Hak Menguasai Dari Negara (HMN). Persoalan Sejarah Yang Harus diselesaikan*. Kertas kerja posisi KPA (pasition Paper) No. 004/1998, hal. 3.

Hak Menguasai Negara ( HMN ) itu sendiri bisa dikatakan sebagai sebuah konsepsi politik hukum ( *Political Legal Concept* ) yang paling berpengaruh di sector kebijakan agraria Indonesia. Pada kenyataannya di dalam kebijakan agraria kita Hak Menguasai Negara menjadi hak yang tertinggi yang dikenakan terhadap tanah melebihi hak apapun. Akibat dari konsepsi politik tersebut pemerintah membuat berbagai peraturan perundang-undangan di bidang agraria yang bersifat sektoral.

Pada zaman kekuasaan orde baru politik hukum agraria dikembangkan dengan:

1. Marginalisasi posisi Undang-Undang Pokok Agraria sebagai undang-undang induk.
2. Kebijakan administrasi negara yang sektoralisme.<sup>94</sup> Akibat dari konsepsi politik hukum agraria tersebut terjadi konflik antara negara/penguasa atau orang atau badan hukum yang diberikan hak oleh negara untuk menguasai tanah dengan masyarakat adat.

Konflik antara masyarakat dengan penguasa telah terjadi sejak lama. Pada zaman pra kolonial bentuk konflik yang muncul dipengaruhi oleh pola-pola hubungan kekuasaan dalam masyarakat yaitu feodal. Dalam sistem feodal, ada tiga pihak yang masing-masing berkepentingan dalam sistem penguasaan tanah yaitu raja, priyayi, dan rakyat atau petani kecil ( wong cilik). Begitu pula dengan kehadiran V.O.C di Indonesia sangat mempengaruhi bentuk konflik. Konflik yang terjadi pada masa itu lebih berhubungan dengan persoalan-persoalan perebutan

---

<sup>94</sup> Nuer Fauzi, Ibid. hal. 210.

komoditas perdagangan yang kemudian berhasil dimonopoli oleh V.O.C. Pada masa kolonial aktor yang terlibat dalam konflik menjadi lebih besar. Konflik tidak hanya terjadi dalam satu struktur kekuasaan feodal, tetapi juga terjadi dalam suatu pertentangan antara kekuasaan feodal yang masih berlaku dalam masyarakat dan kekuasaan pemerintah kolonial yang bercorak kapitalis.

Kunci permasalahan tanah di berbagai negara dunia ke tiga ( termasuk juga Indonesia ) adalah terletak pada adanya gejala konsentrasi penguasaan dan pemilikan tanah di tangan satu kelompok kecil rakyat dan tuan-tuan tanah yang tidak mengelola maupun mengolah sendiri tanah mereka. Di sisi lain dari gejala yang sama adalah “disosiasi” atau dipisahkannya pemilikan tanah dari masa kaum tani yang menggarap tanah, sedangkan hak milik mereka pada tanah terbatas atau sama sekali tidak ada.<sup>95</sup>

Sejak kemerdekaan Indonesia, perselisihan mengenai tanah antara rakyat dan pemerintah secara umum telah terjadi karena pandangan yang berbeda mengenai konsep hak atas tanah. Perbedaan pandangan terhadap hak atas tanah terletak pada:

- a. Konsep Hak Menguasai dari Negara ( Pasal 2 UUPA ).
- b. Pengakuan bersyarat atas apa yang disebut tanah ulayat ( Pasal 3 UUPA ).
- c. Hukum Adat ( Pasal 5 UUPA ).

Konflik yang menyangkut hak atas tanah antara pemerintah yang melibatkan masyarakat hukum adat setidaknya dilatar belakangi oleh :

---

<sup>95</sup> A.A.G. Peters (ed) Koesriani Siswosoebroto. *Hukum Dan Perkembangan Sosial, Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hal 236.*

Pertama, adalah tindakan birokrasi yang memang tidak peduli tentang keberadaan kelompok masyarakat ini dan hak-hak kebudayaannya.

Kedua, lemahnya kedudukan hak-hak masyarakat adat itu dalam peraturan perundang-undangan nasional. Aspek kedua ini sekaligus diperkuat dengan rendahnya pengetahuan masyarakat adat dalam kerangka kebijakan dan peraturan perundang-undangan nasional.

Ketiga, lemahnya sistem pengorganisasian di dalam masing-masing komunitas masyarakat adat sebagai kebijakan pemerintahan lainnya.<sup>96</sup>

Kasus-kasus pertanahan antara masyarakat dengan pemerintah dalam hal ini pemerintah kabupaten Sumbawa, Nusa Tenggara Barat, kerap mencuat ke permukaan. Munculnya kasus-kasus itu juga karena dipicu adanya perbedaan pandangan tentang adanya hak atas tanah sebagaimana dimaksud di atas. Berikut ini akan dikemukakan contoh kasus pertanahan yang pernah muncul di kabupaten Sumbawa sebagai berikut :

1. Kasus tanah laboratorium Universitas Mataram Desa Plampang Kecamatan Plampang Sumbawa.

- a. Pokok Permasalahan

Universitas Mataram memperoleh tanah atas izin pemerintah Kabupaten Sumbawa yang akan digunakan untuk laboratorium peternakan Unram seluas 500 Ha di Desa Plampang dan Desa Muer Kecamatan Plampang, Sumbawa.

---

<sup>96</sup> R. Yando Zakaria. *Kemajmukan Masyarakat Bangsa Indonesia Dan Penguatan Hak Masyarakat Adat*, Kertas Posisi KPA (Position Paper) No. 005/1998, hal. 1.



Masyarakat desa Plampang dan desa Muer tidak mau menerima kebijakan itu. Mereka mengajukan keberatan kepada pemerintah kabupaten Sumbawa yang dipimpin oleh M. Talib, SH dkk dengan alasan, tanah yang diberikan kepada Unram itu adalah tanah bekas garapan mereka yang sekarang digunakan untuk pengembalaan ternak (LAR).

- b. Upaya penyelesaian masalah yang ditempuh pemerintah Kabupaten Sumbawa.

Telah dilakukan rapat koordinasi dengan Dinas/Instansi terkait sekaligus peninjauan lokasi, diperoleh data status tanah tersebut adalah tanah negara yang dikuasai Pemerintah Daerah Kabupaten Sumbawa yang selanjutnya dipinjam pakai oleh Universitas Mataram ( Unram ) untuk laboratorium peternakan.

Sosialisasi mengenai status tanah tersebut telah disampaikan kepada masyarakat dan masyarakat menyetujui dilanjutkannya pembangunan laboratorium peternakan tersebut. Selain itu, pada rapat koordinasi semua instansi dan Camat se Kabupaten Sumbawa, juga telah diminta Camat Plampang untuk melaporkan perkembangan penanganan masalah tersebut di atas, dan dijelaskan oleh Camat Plampang bahwa telah ada kesepakatan dengan masyarakat mengenai lokasi tersebut dengan pembagian 300 Ha untuk pembangunan Laboratorium Peternakan Unram dan 200 Ha untuk masyarakat Plampang. Namun pada saat tim bersama petugas ukur melakukan peninjauan lapangan dan sekaligus mengadakan pengukuran lokasi pada tanggal 11 oktober, tahun 2000, tidak dapat berlangsung

mengingat keadaan fisik lokasi masih berupa hutan belukar dan semak-semak, maka ditawarkan agar disesuaikan dengan keadaan fisik lokasi dengan alternatif pembagian sebagai berikut:

- Tanah seluas lebih kurang 280 Ha sebelah timur untuk masyarakat Desa Plampang;
- Tanah seluas lebih kurang 150 Ha di tengah, untuk pembangunan laboratorium Unram;
- Tanah seluas lebih kurang 70 Ha di sebelah barat, untuk masyarakat Desa Jompong/Muer.

## 2. Kasus pembukaan dan penguasaan tanah di Desa Penyaring Kecamatan Moyo Hilir, Kabupaten Sumbawa.

### a. Pokok Masalah.

Sekitar tahun 1985 anggota masyarakat Desa Penyaring Kecamatan Moyo Hilir, Kabupaten Sumbawa, membuka tanah/lahan yang berlokasi sekitar lebih kurang 6 km bagian utara wilayah desa. Tanah tersebut semula difungsikan sebagai "Lar" yaitu, tempat pengembalaan ternak masyarakat setempat. Kegiatan itu pada awalnya dilakukan oleh satu dua orang namun karena kondisi tanah/lahan yang cukup potensian untuk dikembangkan menjadi lahan pertanian sehingga individu-individu lain di desa tersebut untuk mengambil bagian membuka dan menguasai tanah/lahan.

Akhirnya dalam waktu yang relatif singkat tanah/lahan yang luasnya sekitar lebih kurang 500 Ha habis dikuasai oleh masyarakat setempat

dengan masing-masing individu mendapat bagian antara 2 sampai dengan 4 hektar untuk kemudian dijadikan lahan pertanian.

Setelah tanah/lahan dikuasai masyarakat sekitar lebih kurang 10 tahun, pemerintah Kabupaten Sumbawa memberikan izin prinsip kepada P.T Ladang Artha Buana guna mengembangkan usaha perkebunan rakyat di lokasi tersebut. Masyarakat desa mempertahankan tanah/lahan yang mereka kuasai dengan alasan, tanah/lahan itu miliknya.

b. Upaya penyelesaian masalah.

Untuk memperoleh tanah/lahan sesuai keperluan, P.T Ladang Artha Buana tidak mendapatkan kendala yang berarti, karena baik Pemerintah maupun P.T.Ladang Artha Buana cukup menghargai dan mengakui status pemilikan masyarakat desa penyaring atas tanah yang mereka peroleh dan kuasai berdasarkan budaya hukum mereka. Sebagai bukti pengakuan itu, pemerintah Kabupaten Sumbawa tidak mengambil tindakan sepihak dalam upaya perolahan tanah/lahan tetapi diserahkan kepada P.T. Ladang Artha Buana guna menempuh upaya-upaya yang bersifat kekeluargaan.

P.T. Ladang Artha Buana akhirnya memperoleh tanah/lahan yang dibutuhkan untuk pengembangan usaha perkebunan rakyat dengan melalui perbuatan hukum jual-beli sesuai kesepakatan mereka (penjual dan pembeli).

Kasus-kasus yang penulis paparkan di atas, hanya segelintir dari sejumlah kasus pertanahan yang muncul di pedesaan akibat adanya

perbedaan pandangan hak atas tanah antara penguasa dan masyarakat lokal/pedesaan setempat.

Kedua kasus itu modelnya tampak berlainan dan disikapi secara berlainan pula. Pada kasus pertama, tanah/lahan secara fisik tidak dikuasai oleh individu anggota masyarakat Desa Plampang dan Desa Muer tetapi menurut pengakuan mereka tanah/lahan tersebut pernah dikuasai ( bekas garapan ) yang oleh masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa disebut “omal”, kemudian difungsikan untuk “lar” (tempat pengembalaan ternak bersama). Sedangkan pada kasus kedua, tanah/lahan sudah dikuasai secara fisik individu anggota masyarakat Desa Penyaring.

Mencermati kasus-kasus pertanahan di Desa Plampang dan Muer Kecamatan Plampang serta Desa Penyaring Kecamatan Moyo Hilir Kabupaten Sumbawa, Nusa Tenggara Barat, dalam pandangan hukum agraria nasional ( UUPA ), tanah/lahan yang dikuasai oleh masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa baik sebagai individu maupun sebagai kelompok dikategorikan sebagai tanah negara dalam arti, tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Tetapi manakala pandangan hukum agraria nasional ( UUPA ) diimplementasikan di lapangan, kerap menimbulkan reaksi keras dari masyarakat seperti yang terjadi pada kasus tanah laboratorium Universitas Mataram di Desa Plampang dan Desa Muer Kecamatan Plampang, Sumbawa. Mereka mengklaim bahwa tanah/lahan yang dijadikan lokasi laboratorium Peternakan Universitas Mataram adalah tanah hak ulayat desa, karenanya menjadi milik bersama masyarakat desa

yang difungsikan sebagai “lar”, disamping sebagian kecil lainnya yang berupa “omal” adalah milik individu yang membuka tanah/lahan tersebut walaupun keadaannya terlihat sudah membelukar kembali.

Reaksi penolakan masyarakat lokal/pedesaan Plampang dan Muer untuk memberikan tanah hak ulayat desanya kepada Universitas Mataram bukan hanya sebatas kata-kata yang melintas dibibir tetapi diwujudkan dalam aksi-aksi nyata. Mereka menggelar demonstrasi ke kantor Bupati Kabupaten Sumbawa, DPRD bahkan sampai ke Universitas Mataram menyampaikan ketidaksetujuannya. Keadaan itu tentu merupakan cermin masih kuatnya masyarakat lokal/pedesaan dalam hal ini Plampang dan Muer, juga desa-desa lainnya di Kabupaten Sumbawa untuk tetap berpegang teguh pada tradisi-tradisi mereka dalam kaitan dengan penguasaan tanah/lahan. Para petani atau masyarakat pedesaan umumnya masih kurang paham dengan UUPA.

Memperhatikan banyaknya konflik atau kasus-kasus yang terjadi antara masyarakat dengan pemerintah dalam bidang pertanahan, sangat bertolak belakang dengan tujuan yang terkandung dalam Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960, yaitu :

- a. meletakkan dasar-dasar hukum agraria nasional, yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;

- b. meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
- c. meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Agar konflik pertanahan tidak berlarut larut dan juga demi terwujudnya tujuan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), kiranya tidak ada pilihan lain, kecuali pemerintah harus banting setir dalam menentukan kebijakan yang berpihak pada rakyat bukan justeru mengintimidasi rakyat. Pola kebijakan itu sudah ditempuh oleh pemerintah Kabupaten Sumbawa dalam mencari solusi untuk mengakhiri konflik tanah laboratorium peternakan Universitas Mataram yang berlokasi di desa Plampang dan desa Muer Kecamatan Plampang, Sumbawa, di mana awal kebijakannya, tanah/lahan seluas lebih kurang 500 Ha diberikan untuk lokasi laboratorium peternakan Universitas Mataram tetapi setelah munculnya reaksi dan mendengar aspirasi dari masyarakat lokal/desa Plampang dan Muer diperoleh kesepakatan dan pembagian seperti yang terlihat pada upaya penyelesaian kasus laboratorium Universitas Mataram di atas, yaitu :

- Tanah/lahan seluas lebih kurang 280 Ha sebelah timur untuk masyarakat desa Plampang.
- Tanah/lahan seluas lebih kurang 150 Ha di tengah untuk laboratorium peternakan Universitas Mataram dan
- Tanah/lahan seluas lebih kurang 70 Ha di sebelah barat diberikan untuk masyarakat desa Jompong/ Muer.

Berbeda dengan kasus di atas, penguasaan tanah di desa Penyaring Kecamatan Moyo Hilir, dimana tanah seluas lebih kurang 500 Ha telah dikuasai oleh individu anggota masyarakat desa Penyaring. Penguasaan tanah telah berlangsung dalam rentang waktu cukup lama yaitu sejak tahun 1985. Tiap individu rata-rata menguasai tanah/lahan antara dua sampai empat hektar. Persoalan yang sedikit sempat membuat individu pemegang hak atas tanah merasa terusik adalah kehadiran P.T Ladang Artha Buana yang telah mengantongi izin prinsip dari Pemerintah Daerah Kabupaten Sumbawa, untuk mengembangkan usaha perkebunan rakyat di atas tanah/lahan yang secara defacto telah dikuasai oleh individu anggota masyarakat desa Penyaring berdasarkan tradisi mereka. Secara yuridis formal, penguasaan tanah/lahan oleh masyarakat desa Penyaring adalah tidak dapat dibenarkan karena bertentangan dengan semangat UUPA dan peraturan pelaksanaannya.

Untuk mensikapi persoalan di atas, pemerintah Kabupaten Sumbawa tidak hanya memandang sebelah mata terhadap persoalan konkrit yang dihadapinya. Artinya pemerintah tidak terpaku pada ketentuan hukum formal semata melainkan juga senantiasa memperhatikan hukum yang hidup pada masyarakat lokal/desa setempat. Buktinya, pemerintah Kabupaten Sumbawa tidak begitu saja mengambil alih tanah yang telah dikuasai masyarakat desa Penyaring meskipun secara formal pemerintah punya dasar untuk berbuat/bertindak seperti itu. Untuk memenuhi kebutuhan P.T. Ladang Artha Buana akan tanah/lahan, baik

pemerintah maupun P.T. Ladang Artha Buana mengupayakan pendekatan yang bersifat kekeluargaan dengan individu pemegang hak atas tanah. Upaya pendekatan itu justeru membuahkan hasil yang cukup menggembirakan. P.T. Ladang Artha Buana berhasil mendapatkan tanah/lahan yang dibutuhkan dengan menempuh cara jual-beli yang dalam kepustakaan hukum adat dikenal dengan transaksi jual lepas. Transaksi itu umumnya berlangsung secara tidak tertulis hanya atas dasar kepercayaan semata setelah kedua belah pihak (penjual dan pembeli) sudah sepakat tentang barang dan harga. Disamping itu menurut pengakuan responden, dalam jumlah yang relatif kecil terdapat pula diantaranya yang melakukan transaksi tanah dengan kesaksian Kepala Desa.

Dari luas tanah/lahan sejumlah lebih kurang 500 Ha itu, sisanya hanya sekitar 10% yang masih tetap dikuasai pemiliknya. Mereka ini menolak untuk menjual tanahnya. Hingga saat ini tanah/lahan yang mereka kuasai sudah bersertufikat.

Pola transaksi yang dilakukan oleh P.T. Ladang Artha Buana dengan individu pemegang hak atas tanah di desa Penyaring Kecamatan Moyo Hilir, Sumbawa, yaitu pola transaksi menurut konsepsi hukum adat yaitu bersifat tunai, terang atas dasar kepercayaan para pihak serta tidak tercela. Pola itu tentu bertentangan dengan ketentuan UUPA.

Pasal 26 ayat (1) UUPA menentukan :

“Jual beli, penukaran, penghibaan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut hukum adat dan perbuatan-perbuatan lain yang bermaksud untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan peraturan pemerintah”.



Ketentuan pasal 26 ayat (1) UUPA tersebut di atas, lebih lanjut dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 yang sekarang telah diganti dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, dalam pasal 37 menyebutkan sebagai berikut :

1. Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual-beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah ( PPAT ) yang berwenang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Dalam keadaan tertentu sebagaimana ditentukan oleh Menteri, Kepala kantor pertanahan dapat mendaftarkan pemindahan hak atas bidang tanah hak milik yang dilakukan diantara warga negara Indonesia yang dibuktikan dengan akta yang tidak dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah ( PPAT ), tetapi menurut Kepala Kantor Pertanahan tersebut kadar kebenarannya dianggap cukup untuk mendaftarkan pemindahan hak yang bersangkutan.

Berdasarkan pengakuan responden, niat awal mereka membuka tanah/lahan untuk dikelola sendiri secara aktif. Namun dalam perkembangannya, muncul berbagai bujukan pihak ketiga disamping karena desakan ekonomi keluarga, akhirnya sebagian besar dari mereka bersedia menjual tanahnya kepada P.T. Ladang Artha Buana. Hingga kini dari tanah seluas sekitar 500 Ha, 80% sudah dikuasai oleh P.T.Ladang Artha Buana. Sedangkan sisanya 10% masih tetap dikuasai oleh pemilik semula bahkan kepemilikan mereka sudah diperkuat dengan alat bukti berupa sertifikat. Dalam pandangan UUPA, sertifikat tersebut adalah satu-satunya alat bukti hak yang kuat. Sertifikat baru diperoleh oleh pemegang hak atas tanah setelah melalui proses permohonan hak sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1975 tanggal 26 juni

1973. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut, permohonan untuk memperoleh tanah negara dengan hak milik diajukan kepada Pejabat yang berwenang melalui Kepala Kantor Pertanahan kabupaten/Kotamadya yang bersangkutan secara tertulis dibuat dalam rangkap 6 (enam), menurut formulir isian . Pejabat yang dimaksud sekarang diatur dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan nasional No. 3 Tahun 1999.

Kemudian dengan pasal 3 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1999 tanggal 19 pebruari 1999 ditentukan bahwa :

“Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya memberi keputusan mengenai :

1. Pemberian Hak Milik atas Tanah Pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2 Ha.
2. Pemberian Hak Milik atas Tanah Negara, non pertanian yang luasnya tidak lebih 2.000 m2.

Sedangkan wewenang Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan nasional Propinsi untuk pemberian Hak Milik diatur dalam pasal 7 yaitu :

1. Pemberian Hak Milik atas Tanah Pertanian yang luasnya lebih dari 2 Ha ( dua Hektar ).
2. Pemberian Hak Milik atas Tanah yang luasnya tidak lebih dari 5.000 m2 (Lima ribu meter persegi ).

Permohonan tersebut harus disertai keterangan mengenai hal-hal sebagai berikut :

a. Diri Pemohon.

1. Jika pemohon itu perorangan : nama, umur, kewarganegaraan/Kartu Tanda Penduduk ( KTP ), tempat tinggal, pekerjaan, jumlah anggota keluarga yang masih menjadi tanggungannya.
2. Jika Pemohon itu Badan Hukum : nama, tempat kedudukan, akta pendirian Badan Hukum, surat Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang Penunjukan sebagai Badan Hukum yang dapat mempunyai tanah dengan Hak Milik.

b. Tanahnya yang dimohon.

1. Letak, luas, batas-batasnya ( gambar situasi bila ada ).
2. Statusnya : Sertifikat/Surat Keterangan Pendaftaran Tanah, Girik/Petuk, Pajak Bumi atau tanda bukti lain kalau ada.
3. Jenis tanahnya ( tanah pertanian atau tanah bangunan ).
4. Penguasaannya/perolehannya ( atas dasar apa tanah tersebut dikuasai/diperoleh pemohon ).
5. Penggunaan tanahnya, dalam hal ini tanah dipergunakan untuk keperluan apa.
6. Tanah yang dipunyai oleh pemohon termasuk yang dipunyai isteri/suami dan anak-anaknya yang menjadi tanggungan Pemohon.
7. Keterangan-keterangan lain yang dianggap perlu, untuk daerah yang sudah mempunyai Rencana Induk Pembangunan, diperlukan advis planning dari Dinas Tata Kota.

b. Biaya Pemberian/Permohonan Hak Milik.

1. Biaya formulir permohonan dan formulir Surat Keputusan Rp. 1.000,-
2. Honorarium anggota Panitia A sebesar Rp. 2500,-perorang, maksimum Rp. 12.500,-
3. Biaya transportasi anggota Panitia A dan petugas survey Tata Guna Tanah menurut lumpsum, sesuai dengan golongannya sebagaimana ditetapkan dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri tanggal 31 januari 1978 No. B.T.U 1/581/1978.
4. Biaya pengukuran dan pembuatan gambar situasi ditetapkan menurut perhitungan setempat berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1978, juncto Nomor 12/1978.
5. Biaya Pendaftaran Hak Milik sebesar Rp. 5.000,- untuk Daerah Perkotaan dan Rp.500,- untuk Daerah Pedesaan.
6. Biaya formulir isian dan Sertifikat Rp. 1.750,-

**Proses Penerbitan Surat Keputusan Pemberian Hak Milik.**

- a. Semua berkas permohonan hak diteliti dan diproses oleh Aparatur Pertanahan di Tingkat Kabupaten/Kotamadya (diadakan pengukuran, pemetaan dan pemeriksaan tanah setempat, yang dilakukan oleh Seksi Penatagunaan Tanah, Landreform/Penguasaan Tanah, Pendaftaran Tanah dan Panitia A )

- b. Jika semua persyaratan telah lengkap, berkas permohonan Hak atas tanah disampaikan kepada Kepala kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi untuk diterbitkan Surat Keputusan.
- c. Jika wewenang untuk memberikan Keputusan Pemberian hak Milik ada pada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi, maka berkas permohonan hak dimaksud diteruskan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional untuk mendapatkan penyelesaiannya.
- d. Setelah menerima Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional atau Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi sesuai dengan kewenangannya maka pihak pemohon segera memenuhi kewajiban-kewajiban yang ditetapkan dalam Surat Keputusan, antara lain :

1. Uang Pemasukan kepada Negara :

Uang pemasukan kepada Negara ini, sebesar  $60\% \times$   
 $\text{Luas Tanah} \times 15\% \times \text{Harga Dasar}$  yang harus dibayar kepada  
Kas Negara melalui Bendahara khusus.

Untuk diketahui, bahwa apabila pemberian hak Milik berasal dari milik adat yang lengkap bukti-buktinya, maka kepada penerima Hak hanya dikenakan biaya administrasi sebesar 1% dari jumlah uang pemasukan dengan ketentuan minimum Rp. 10.000,- dan maksimum Rp. 100.000,-

2. Uang Sumbangan Penyelesaian Landreform, sebesar 50% dari uang pemasukan kepada Negara yang harus dibayar dalam waktu 6 ( enam ) bulan.
- e. Memasang tanda batas seperti yang diatur dalam Peraturan Menteri Agraria No. 8 Tahun 1961.
- f. Memenuhi persyaratan-persyaratan yang ditetapkan dalam Fatwa Tata Guna Tanah.
- g. Semua syarat-syarat dan kewajiban tersebut telah dipenuhi, maka pemohon/penerima Hak harus segera mendaftarkan tanahnya tersebut pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat untuk mendapatkan sertifikat, dengan menyerahkan bukti :
  1. Surat Keputusan Pemberian Hak Milik.
  2. Bukti Pembayaran uang pemasukan kepada Negara dan sumbangan penyelesaian Landreform

Secara yuridis, meskipun warga negara Indonesia tunggal diperbolehkan memiliki dan menguasai tanah pertanian di Indonesia bukan berarti pemilikan dan penguasaan itu tanpa batas. Penentuan batas-batas itu merupakan bagian dari program landreform yang diatur dalam Undang-undang No. 56 Prp tahun 1960 yang lebih dikenal dengan Undang-undang landreform. Batas-batas dimaksud, meliputi antara lain:

- a. Pengaturan batas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian;
- b. Larangan pemilikan tanah secara absentee;
- c. Penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian.

**ad.a Pembatasan luas maksimum tanah pertanian.**

Pasal 7 UUPA menetapkan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Pasal ini dimaksudkan untuk mencegah bertumpuknya tanah di tangan golongan-golongan orang-orang tertentu saja.

Oleh karena itu setiap orang atau keluarga hanya diperbolehkan menguasai tanah pertanian, baik miliknya sendiri, kepunyaan orang lain, yang jumlahnya tidak melebihi batas maksimum, sebagaimana ditetapkan dalam pasal 1 (1) UU No. 56/Prp/1960. Yang dipakai sebagai dasar adalah kepadatan penduduk seperti yang dinyatakan dalam table berikut:

Daerah-daerah yang kepadatan penduduk tiap km <sup>2</sup>	Digolongkan Daerah	Sawah Ha	Tanah kering Ha
0 - 50	Tidak padat	15	20
51 - 250	Kurang padat	10	12
251- 400	Cukup padat	7,5	9
401 ke atas	Sangat padat	5	6

Catatan : Jika sawah dipunyai bersama-sama dengan tanah kering, maka batas-batasnya paling banyak 20 Ha.

Penetapan batas maksimum ini memakai dasar unit keluarga yang menentukan maksimum luas tanah bagi suatu keluarga adalah jumlah tanah yang dikuasai

oleh anggota-anggota dari keluarga tersebut. Yang termasuk anggota suatu keluarga adalah yang masih menjadi tanggungan sepenuhnya dari keluarga itu. Jumlah anggota keluarga ditetapkan maksimum 7 (tujuh) orang, termasuk kepala keluarga. Jika jumlahnya melebihi 7 orang, maka luas maksimum bagi keluarga tersebut untuk setiap anggota keluarga yang selebihnya ditambah 10% dari batas maksimum tetapi tidak boleh melebihi 50%, sedangkan jumlah tanah pertanian yang dikuasai seluruhnya tidak boleh lebih dari 20 Ha, baik sawah atau tanah kering maupun sawah dan tanah kering.

Luas maksimum yang ditetapkan tersebut harus memperhatikan keadaan daerah tingkat II masing-masing dan factor-faktor sebagai berikut:

1. Tersedianya tanah-tanah yang masih dapat dibagi.
2. Kepadatan penduduk.
3. jenis-jenis kesuburan tanahnya.
4. Besarnya usaha tani yang sebaik-baiknya menurut kemampuan satu keluarga dengan mengerjakan beberapa buruh tani.
5. Tingkat kemajuan teknik pertanian.

#### **Ad. b. Larangan Pemilikan Tanah Secara Absentee**

Pasal 10 UUPA menegaskan bahwa setiap orang/badan hukum yang mempunyai hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan. Untuk melaksanakan asas yang tercantum dalam pasal 10 UUPA tersebut diadakan ketentuan-ketentuan untuk menghapuskan tanah pertanian



yang dikuasai secara absentee, dalam pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 224/1961, Peraturan Pemerintah No. 41/1964 dan Peraturan Pemerintah No. 4/1977.

Yang dimaksud tanah absentee adalah tanah yang terletak di luar kecamatan tempat tinggal pemilik tanah (Pasal 3 PP. No.224/1961).

Ini berarti bahwa setiap pemilik tanah pertanian yang berada pada kecamatan yang berbeda dengan kecamatan di mana si pemilik bertempat tinggal, karena pemilikan yang demikian akan menimbulkan penggarapan tanah yang tidak efisien.

Pengecualian hanya berlaku bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal berbatasan dengan kecamatan letak tanah, apabila jarak tempat tinggal pemilik dengan tanahnya menurut pertimbangan panitia Landreform Daerah Tingkat II masih memungkinkan untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien.

Ketentuan tersebut juga mengingat asas/prinsip Landreform (Pasal 10 UUPA), yaitu bahwa "Tanah untuk pertanian wajib diusahakan dan dikerjakan oleh sipemilik sendiri". Dalam waktu 6 bulan, pemilik tanah yang masih tetap memiliki tanah secara absentee/gunatai diberi suatu kewajiban untuk:

1. melepaskan dan memindahkan hak atas tanahnya kepada pihak yang bertempat tinggal di kecamatan yang sama dengan tanah tersebut terletak, atau;
2. berpindah tempat tinggal pada satu kecamatan yang sama dengan tempat di mana tanah itu terletak.

( Pasal. 3 (3) PP 224/1961 Jo. Pasal. 3a (1) dan Pasal.2 PP 4/1964.

Pengecualian bagi ketentuan ini, yaitu diperbolehkan pemilik tanah untuk tetap memiliki tanah secara absentee/guntai yakni apabila:

1. Letak tanah.

Kecamatan di mana letak tanah tersebut berada berbatasan dengan kecamatan di mana pemilik tanah bertempat tinggal, asalkan jarak tempat tinggal pemilik dan tanahnya masih memungkinkan mengerjakan tanah itu secara efisien ( Pasal. 3 (2) PP 24/1961).

2. Subyek.

a. Berdasarkan Pasal 3 ayat 4 PP 224/1961, yaitu bagi:

- mereka yang menjalankan tugas negara.
- Mereka yang menjalankan kewajiban agama.
- Mereka yang mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima.

b. Berdasarkan Pasal.2 ayat (1) PP No.4/1997, yaitu:

- Pensiunan Pegawai negeri, dan
- Janda pegawai negeri dan janda pensiunan pegawai negeri selama tidak menikah lagi dengan seorang yang bukan pegawai negeri atau pensiunan pegawai negeri.

Bagi subyek yang dikecualikan tersebut di atas, dibatasi memiliki tanah secara absentee sampai batas 2/5 dari luas maksimum yang ditetapkan pasal.2 UU. No.56/Prp/1960.

Pengecualian ini hanya berlaku apabila pegawai itu sudah memiliki tanah pada tanggal 24 september 1961. Dalam PP. No.41/1964, pegawai negeri tidak diperbolehkan menerima hak milik atas tanah pertanian

absentee kecuali karena warisan. Setelah pegawai negeri itu pensiun ia wajib pindah ke kecamatan letak tanah itu atau memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan letak tanah tersebut. Akan tetapi berdasarkan PP. No.4/1977, pegawai negeri dalam waktu 2 tahun menjelang masa pensiun diperbolehkan membeli tanah pertanian absentee seluas  $\frac{2}{5}$  dari batas maksimum penguasaan tanah untuk daerah tingkat II yang bersangkutan.

Ditentukan pula bahwa mengingat factor obyektif dewasa ini umumnya sukar bagi pensiunan pegawai negeri untuk berpindah ke tempat letak tanah, maka pegawai negeri yang telah pensiun tidak diwajibkan untuk pindah ke kecamatan letak tanah itu. Ketentuan ini dikeluarkan atas dasar pertimbangan bahwa para pegawai negeri selaku petugas negara tidak mempunyai kebebasan untuk menentukan sendiri tempat tinggal. Maka jika tanah itu sudah dimiliki pada saat mulai berlakunya PP. 224/1961 atau diperolehnya karena warisan, mereka boleh memiliki tanah tersebut. Disamping itu ada pula kesulitan untuk memindahkan kepemilikan tanah tersebut kepada pihak lain, karena kepemilikan tanah itu justru dimaksudkan untuk menjamin hari tua.

#### **Ad. c. Penetapan Batas Minimum kepemilikan tanah pertanian.**

Bagi setiap petani sekeluarga memiliki tanah pertanian minimum 2 Ha bisa berupa sawah, tanah kering atau sawah dan tanah kering. Penetapan luas minimum ini bertujuan agar setiap keluarga petani mempunyai tanah yang cukup luasnya untuk dapat hidup yang layak. Untuk mencapai tujuan

tersebut dilaksanakan usaha-usaha untuk mencapai target supaya setiap keluarga petani mempunyai tanah pertanian dengan hak milik seluas minimum 2 Ha.

Oleh karena berbagai kendala yang mengakibatkan belum memungkinkan dicapainya batas minimum itu dalam waktu yang singkat, maka pelaksanaannya dilakukan berangsur-angsur. Pada tahap pertama perlu dicegah pemecahan-pemecahan pemilikan tanah pertanian, dengan jalan diadakannya pembatasan-pembatasan di dalam pemindahan hak yang berupa tanah pertanian yang luasnya kurang dari 2 Ha. Larangan ini tidak berlaku bagi yang mempunyai tanah kurang dari 2 ha. Suatu peristiwa hukum berupa pembagian warisan tidak dibatasi atau dilarang, karena itu terjadi demi hukum ( dengan sendirinya).

Realitas yang terungkap pada kedua kasus pertanahan di atas, adalah sebagai gambaran masih eksisnya budaya hukum masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa dalam hal penguasaan tanah. Budaya hukum yang sampai saat ini masih dipegang teguh itu harus senantiasa diperhatikan dalam rangka mewujudkan suatu kedamaian dan ketertiban dalam masyarakat sesuai dengan apa yang menjadi tujuan hukum. Oleh karena itu tepatlah kiranya apa yang dikatakan oleh Friedman bahwa, hukum itu tidak layak hanya dibicarakan dari segi struktur dan substansinya saja melainkan juga dari segi culturnya.<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> Friedman, dalam Sajipto Rahardjo, *Ilmu Hukum, Alumni Bandung*, 1982, hal. 168.

Ketiga komponen tersebut di atas, oleh Friedman dijelaskan bahwa : Struktur hukum adalah kerangka dari suatu sistem hukum misalnya pengorganisasian kelembagaannya, batas-batas kewenangan, jalinan kerja sama antara aparat hukum. Substansi hukum berupa kaidah-kaidah yang dituangkan dalam wujud norma-norma hukum yang dijadikan pegangan lembaga-lembaga penegak hukum, pola-pola perilaku yang dapat dinikmati di kalangan penegak hukum yang dikehendaki oleh sistem hukum yang bersangkutan. Substansi hukum dibedakan menjadi kaidah substansial dan kaidah prosedural. Kaidah substansial mengacu pada pernyataan tentang apa yang harus diperbuat anggota-anggota masyarakat dengan penegak hukum sesuai dengan apa yang diinginkan oleh sistem hukum yang berlaku. Kaidah prosedural mengacu pada kaidah yang diperuntukan bagi para pemegang peran dari sistem hukum yang bersangkutan.

Ketiga komponen sistem hukum ini sangat menentukan sekali untuk berdaya atau tidaknya aturan hukum pertanahan dalam masyarakat. Substansi hukumnya baik, tetapi struktur hukumnya tidak baik, maka aturan hukum itu tidak akan berdaya. Sebaliknya, struktur hukumnya baik, tetapi substansi hukumnya tidak baik maka hukum tidak bisa diberdayakan. Oleh karena itu dalam rangka pelaksanaan fungsi hukum sebagai sarana pengendalian sosial agar dapat berdaya dan diberdayakan atau dapat berlaku dengan baik dan efektif, maka ketiga komponen sistem hukum tersebut harus saling mendukung. Aturan hukum yang ada harus ditegakkan, dan bagi pelaku

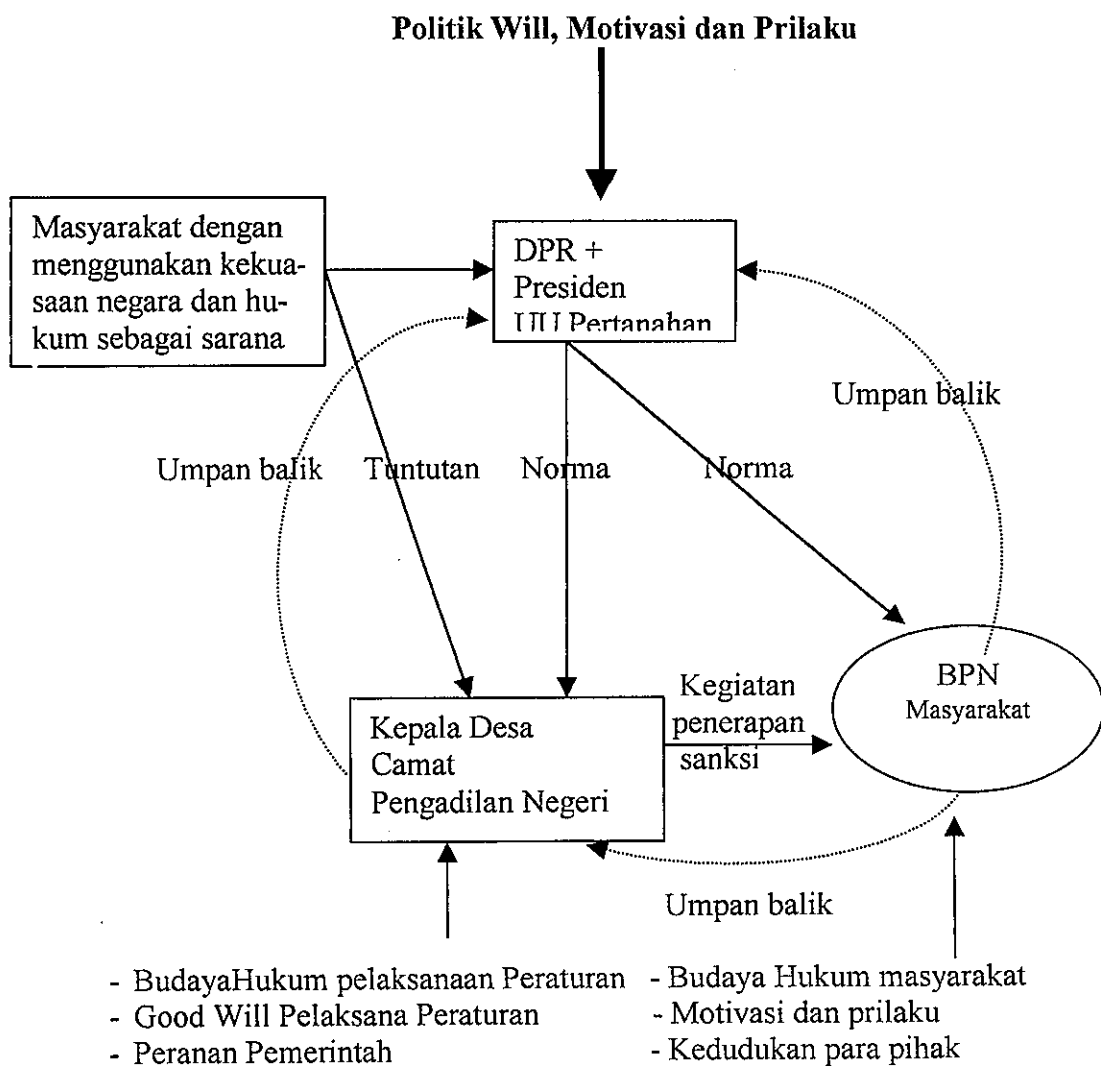
pelanggaran harus dikenakan suatu sanksi sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Hukum berfungsi sebagai sarana pengendalian sosial, hukum juga berfungsi sebagai sarana rekayasa sosial dalam hubungan dengan tanah. Oleh karena itu hukum mempunyai fungsi ganda, yaitu sebagai social control dan sebagai social engineering. Sebagai sarana rekayasa sosial, maka hukum bertujuan untuk mengadakan perubahan-perubahan dalam masyarakat.

Konsepsi operasional secara sosiologis tentang rekayasa masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa, Nusa Tenggara Barat, untuk patuh dan sadar menggunakan ketentuan Undang-undang pertanahan ( UUPA dan peraturan pelaksanaannya ) sebagai sarana untuk mendapatkan kepastian hukum dalam hal penguasaan dan pemilikan tanah, dapat digambarkan dengan cara melakukan adopsi dari ragaan konsep bekerjanya hukum sebagaimana dikemukakan oleh Chambliss dan Siedman, sebagai berikut :<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> Bagan dikutip dari Ronny Hanitijo Soemitro, *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*.



#### **D. Relevansi Penguasaan Tanah Negara dengan Tingkat Kesejahteraan Ekonomi Masyarakat Lokal Sumbawa, Nusa Tenggara Barat.**

Sebagaimana diketahui dan diyakini bahwa manusia itu terdiri atas dua unsur yaitu, unsur jasmani dan unsur rohani.

Jasmani adalah bagiannya yang kasar, yang menurut Tuhan Penciptanya, diciptakan dari tanah, hal ini sesuai dengan firman Allah S.W.T yang artinya :

“Dan Ia ( Allah ) memulai penciptaan manusia itu dari pada tanah”.<sup>99</sup>

Adapu rohani adalah bagiannya yang halus yang dirahasiakan Tuhan tentang hakekatnya. Allah S.W.T. telah berfirman yang artinya :

“Mereka akan bertanya kepada Engkau ( Muhammad ) dari hal roh, katakanlah, soal roh itu adalah urusan Tuhanku”.<sup>100</sup>

Karena itu manusia tidak akan mengetahui hakekat roh untuk selama-lamanya. Yang dapat diketahui oleh manusia hanya gejala-gejalanya saja antara lain, menangkap dan menyimpan rahasia, mengingat, berfikir, berkemauan, gembira, sedih, susah dan sebagainya.

Mengingat karena manusia terdiri atas dua unsur yaitu unsur jasmani dan unsur rohani maka kebutuhan manusiapun juga meliputi kebutuhan jasmani dan kebutuhan rohani atau yang disebut kebutuhan hidup manusia. Secara konkrit, kebutuhan hidup manusia yang harus dipenuhi sebagai kebutuhan dasar terdiri atas 4 ( empat ) macam kebutuhan yaitu :

1. Kebutuhan akan pangan.
2. Kebutuhan akan sandang.
3. Kebutuhan akan papan.
4. Kebutuhan akan kesehatan.

Untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar di atas, manusia tentu bekerja dan berusaha sesuai keahlian dan kemampuan masing-masing, sehingga

---

<sup>99</sup> Qur'an, Surat Sajjadah ayat 7.

<sup>100</sup> Qur'an, Surat Isra' ayat. 85.



kita mengenal ada yang bekerja sebagai Pegawai negeri Sipil ( PNS ), Angkatan Bersenjata Republik Indonesia ( ABRI ), pedagang, petani, nelayan, sopir, buruh dan lain-lain sebagainya. Bagi masyarakat lokal ( pedesaan ) Sumbawa, Nusa Tenggara

Barat, untuk memenuhi kebutuhan hidupnya ( kebutuhan dasar ) umumnya mereka bekerja sebagai petani yang mengolah lahan pertanian. Disamping itu juga mereka beternak. Ternak yang mereka kembangkan adalah ternak besar dan ternak kecil. Ternak besar seperti kerbau, kuda, dan sapi. Sedangkan ternak kecil seperti kambing, domba, dan unggas.

Sebagai petani, masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa, tentu membutuhkan tanah/lahan pertanian yang cukup luas. Tanah/lahan tersebut digunakan untuk mendukung aktivitas usahanya guna memenuhi kebutuhan hidupnya sebagaimana disebutkan di atas.

Tanah pertanian adalah segala-galanya bagi mereka. Seiring dengan lajunya pertumbuhan penduduk, maka kebutuhan masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa, akan tanah/lahan juga terus meningkat pesat. Keadaan inilah yang senantiasa memotivasi mereka untuk membuka tanah/lahan baru dalam wilayah hak ulayat desanya. Masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa beranggapan bahwa tanah.lahan yang terdapat dalam batas wilayah desanya adalah hak ulayat desa yang secara otomatis menjadi kepunyaan bersama warga desa, dimana pengaturannya menjadi wewenang pemangku hak ulayat dalam hal ini Kepala Desa. Sebagai pemangku hak ulayat desa, Kepala Desa bersama-sama dengan warganya baik secara keseluruhan maupun perorangan dapat mengatur semua tanah hak ulayat desa.

Tanah hak ulayat desa meliputi semua bidang tanah baik berupa tanah hutan, semak belukar, rawa-rawa, tanah peladangan yang ditinggalkan penggarapnya yang berada dalam wilayah desa, dikuasai oleh desa, yang bukan milik kerabat, perseorangan, perusahaan dan lain sebagainya.

Apabila dilihat dari aspek ilmu ekonomi, motivasi masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa untuk membuka dan menguasai tanah negara di dalam wilayah desanya, dapat mengacu pada apa yang dikemukakan oleh Bambang Tri Cahyono. Menurutnya, tanah mempunyai nilai yang sangat penting karena mempunyai 3 ( tiga ) komponen yang melekat yaitu :

1. tanah mempunyai manfaat bagi pemilik atau pemakainya. Sumber daya tanah mempunyai harapan di masa depan untuk dapat menghasilkan pendapatan dan kepuasan serta mempunyai hasil produksi dan jasa.
2. komponen penting kedua adalah kurangnya supply. Maksudnya, di satu pihak tanah berharga sangat tinggi karena permintaannya, tapi di lain pihak jumlah tanah tidak sesuai dengan penawarannya.
3. komponen ke tiga adalah untuk mempunyai nilai ekonomis. Suatu barang (dalam hal ini tanah) harus layak untuk dimiliki dan mudah di transfer.<sup>101</sup>

Memperhatikan factor pendorong demikian, maka kebijaksanaan pertanahan pada dasarnya mengarah dan berprinsip melanjutkan serta mendukung program-program yang telah dilaksanakan sektor lain pada tahap-tahap pembangunan sebelumnya.

---

<sup>101</sup> Bambang Tri Cahyono, *Ekonomi Pertanahan*, Liberty, Yogyakarta, 1983, hal. 16

Di dalam meletakkan dasar kebijaksanaan pada setiap tahapan senantiasa berbeda dan disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat pada suatu waktu tertentu dan masalah yang akan dihadapi pada waktu yang akan datang.

Sebagaimana telah dikemukakan di atas, bahwa masalah yang paling mendasar yang senantiasa dihadapi dalam bidang pertanahan adalah suatu kenyataan bahwa persediaan tanah selalu terbatas sementara kebutuhan manusia akan tanah terus meningkat.

Adapun beberapa faktor yang menyebabkan meningkatnya kebutuhan akan tanah adalah :

1. Pertumbuhan penduduk.
2. Meningkatnya kebutuhan penduduk akan ruang sebagai akibat peningkatan kualitas hidup.
3. Meningkatnya fungsi kota terhadap daerah sekitarnya.
4. Terbatasnya persediaan tanah yang langsung dapat dikuasai atau dimanfaatkan.
5. Meningkatnya pembangunan.<sup>102</sup>

Seiring dengan meningkatnya kebutuhan akan tanah, maka bagi masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa, sejengkal tanahpun kini semakin terasa manfaatnya. Tanah yang telah mereka kuasai betul-betul dimanfaatkan agar dapat memberikan hasil yang kiranya dapat menambah serta meningkatkan taraf hidup

---

<sup>102</sup> Rusmadi Murad, *Administrasi Pertanahan*. Mandar Maju, Bandung, 1997

( kesejahteraan ) keluarganya. Di sinilah tampak relevansi ( keterkaitan ) antara penguasaan tanah dengan tingkat kesejahteraan keluarga anggota masyarakat yang menguasainya.

Menurut ketentuan pasal 1 ayat ( 11 ) Undang-Undang No. 10 tahun 1992, yang diartikan dengan keluarga sejahtera adalah :

“keluarga yang dibentuk berdasarkan atas perkawinan yang sah, mampu memenuhi kebutuhan hidup spiritual dan material yang layak, bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, memiliki hubungan yang serasi, selaras dan seimbang antara anggota dan antara keluarga dengan masyarakat dan lingkungan”.

Dari pengertian di atas dapat ditarik 4 (empat) unsur yang harus ada dalam keluarga sejahtera yaitu :

1. Keluarga tersebut terikat dalam perkawinan yang sah;
2. Terpenuhi kebutuhan materiil dan spirituil;
3. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
4. Memiliki hubungan yang serasi dan selaras antara anggota dan antara keluarga dan masyarakat dan lingkungannya.

Sedangkan menurut Maftuh Ahnan, keluarga sejahtera adalah keluarga yang terpenuhi sandang, pangan, papan, kendaraan yang cukup dan mewah.<sup>103</sup>

Kalau dilihat dari segi tahapan pencapaian tingkat kesejahteraannya, maka keluarga dikelompokkan atas 5 ( lima ) tahap, yaitu :

1. Keluarga Pra Sejahtera, yaitu keluarga-keluarga yang belum dapat memenuhi kebutuhan dasarnya (*basic needs*) secara minimal, seperti kebutuhan akan pangan, sandang, papan dan kesehatan.

---

<sup>103</sup> Maftuh Ahnan, *Rumahku Keluargaku*, CV. Bintang Remaja, Surabaya T.T. hal. 9.

2. Keluarga Sejahtera Tahap I, yaitu keluarga-keluarga yang telah dapat memenuhi kebutuhan dasarnya secara minimal, tetapi belum dapat memenuhi keseluruhan kebutuhan sosial psikologisnya (*socio psychological needs*), seperti kebutuhan akan pendidikan, keluarga berencana, interaksi dalam keluarga, interaksi dengan lingkungan tempat tinggal dan transportasi.
3. Keluarga Sejahtera Tahap II, yaitu keluarga-keluarga yang disamping telah dapat memenuhi seluruh kebutuhan sosial psikologisnya, akan tetapi belum dapat memenuhi keseluruhan kebutuhan perkembangannya (*developmental needs*) seperti kebutuhan untuk menabung dan memperoleh informasi.
4. Keluarga Sejahtera tahap III, yaitu keluarga yang telah dapat memenuhi seluruh kebutuhan dasar, kebutuhan sosial psikologis dan kebutuhan perkembangannya, namun belum dapat memberikan sumbangan (kontribusi) yang maksimal terhadap masyarakat, seperti secara teratur memberikan sumbangan dalam bentuk material dan keuangan untuk kepentingan sosial kemasyarakatan serta berperan serta secara aktif dengan menjadi pengurus lembaga kemasyarakatan atau yayasan-yayasan sosial, keagamaan, kesenian, olah raga, pendidikan dan sebagainya.
5. Keluarga Sejahtera Tahap III Plus, yaitu keluarga-keluarga yang telah dapat memenuhi seluruh kebutuhannya, baik yang bersifat dasar, sosial psikologis maupun yang bersifat pengembangan serta telah dapat pula memberikan sumbangan yang nyata dan berkelanjutan bagi masyarakat.

Kualifikasi tingkat kesejahteraan masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa, dalam hal ini keluarga petani yang telah membuka dan menguasai tanah negara, untuk keperluan analisis dalam penelitian ini, penulis mengukur atau mengacu pada empat macam kebutuhan dasar sebagaimana sebagaimana telah dikemukakan di atas, yaitu kebutuhan akan pangan, sandang, papan dan kesehatan. Sejauhmana kemampuan tiap individu anggota masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa mampu memenuhi kebutuhan dasar keluarganya dengan mengandalkan tanah/lahan yang ia buka dan kuasai berdasarkan budaya hukum mereka, itulah yang menentukan tingkat kesejahteraan dalam hidupnya.

Agar kebutuhan dasar itu bisa terpenuhi, maka bagi pemegang hak atas tanah tidak ada pilihan lain kecuali memanfaatkan tanah/lahan yang mereka kuasai secara maksimal agar menjadi lahan yang produktif. Hasil penelitian yang penulis peroleh pada empat kecamatan yang dijadikan wilayah sample dalam penelitian ini, bahwa pemanfaatan tanah/lahan oleh anggota masyarakat lokal/pedesaan sumbawa dalam kurun waktu 15 tahun terakhir seperti terlihat pada tabel berikut :

Tabel : Pemanfaatan Tanah/lahan oleh anggota masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa dalam 15 tahun terakhir.

No	Jenis penggunaan	Kecamatan							
		Lape-Lopok		Plampang		Moyo Hilir		Ropang	
		n	%	n	%	n	%	n	%
1	Sawah	3	3,75	2	2,5	4	5,0	10	12,5
2	Tegalan	75	93,75	74	92,5	74	92,5	64	80
3	Kebun	2	2,5	3	3,75	2	2,5	7	7,5
4	Tambak	-	-	-	-	-	-	-	-
5	Terlantar	-	-	-	-	-	-	-	-
	Jumlah	80	100%	80	100%	80	100%	80	100%

Data Primer diolah

Pengakuan responden pada tabel di atas, menunjukkan bahwa tanah/lahan yang dibuka dan dikuasai oleh masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa sejak 15 tahun terakhir ini sebagian besar digunakan untuk tegalan yaitu: Kecamatan Lape-Lopok ( 93,75% ), Plampang ( 92,5% ), Moyo Hilir ( 92,5% ), Ropang (80%). Kemudian yang digunakan untuk sawah yaitu : Kecamatan Lape-Lopok ( 3,75% ), Plampang ( 2,5% ), Moyo Hilir (5% ), Ropang ( 12,5% ). Sedangkan dalam jumlah yang relatif sedikit digunakan sebagai kebun yaitu: Kecamatan Lape-Lopok ( 2,5% ), Plampang ( 3,75% ), Moyo Hilir ( 2,5% ), Ropang ( 7,5% ).

Sejauh penelitian ini dilakukan tidak ada diantara responden yang menelantarkan tanahnya yang telah mereka kuasai karena menurut mereka, menelantarkan tanah justeru membawa kerugian bagi dirinya dan keluarganya sementara proses untuk mendapatkan tanah pada tempat-tempat strategis yang bisa dijadikan lahan pertanian sangatlah susah.

Kecenderungan masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa menjadikan tanah/lahan yang mereka kuasai sebagai tegalan menurut pengakuan responden karena pada umumnya di areal tanah/lahan yang telah mereka kuasai itu tidak terdapat sumber mata air yang dapat digunakan untuk mengairi lahan. Inilah yang merupakan kendala utama masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa dalam bidang pertanian. Kalau tanah/lahannya dipaksakan untuk dijadikan areal persawahan, tentu menjadi tidak efektif, karena kurangnya sumber mata air mengakibatkan areal persawahan menjadi tidak produktif. Pada sisi lain, petani sangat mengharapkan hasil dari tanah/lahan yang ia kuasai guna dapat terpenuhinya kebutuhan hidupnya ( kebutuhan dasarnya ) berupa, sandang, , pangan, papan dan kesehatan. Atas dasar keadaan demikian, mau tidak mau tanah/lahan yang dikuasai petani ( masyarakat pedesaan ) Sumbawa hanya mampu dimanfaatkan sebagai areal tegalan. Pada lahan tegalan itulah petani lebih tertarik menanam tanaman palawija terutama kacang hijau. Aktivitas menanam atau menaburkan benih yang dalam bahsa Sumbawa disebut “nyawit” dilaksanakan pada awal musim hujan setiap tahunnya yang biasa jatuh pada bulan oktober atau nivember. Kegiatan ini dilakukan setelah p[etani membalik tanahnya ( mengolah tanah ) terlebih dahulu dengan menggunakan alat-alat pertanian tradisional seperti bajak,



cangkul dan sebagainya. Dilihat dari hasil produksi nampaknya tidak seberapa. Menurut pengakuan responden, setiap satu hektar tanah/lahan pertanian hanya mampu menghasilkan antara 7 ( tujuh ) sampai 8 ( delapan ) kwintal untuk setiap kali panen. Jumlah itu dihitung dalam keadaan normal, dalam arti tidak banyak gangguan/serangan hama dalam proses pemeliharaannya.

Sebagai daerah yang keadaan geografisnya berbukit-bukit dan bergunung-gunung, penuh dengan semak belukar serta hutan belantara, serangan babi hutan dan monyet menjadi musuh bebuyutan petani yang paling utama disamping hama-hama lainnya. Harga perkwintal sangat bervariasi dan tidak menentu yaitu mulai dari Rp.300.000 sampai dengan Rp.500.000., Kalau saja diambil sebagai standar harga tertinggi yaitu Rp.500.000., berarti petani hanya memperoleh hasil panen Rp. 4000.000./Ha ( empat juta rupiah per hektar ) Sementara petani hanya rata-rata menguasai tanah/lahan tegalan antara 1 –2 Ha setiap keluarga, belum lagi dikurangi dengan harga pupuk serta obat-obatan lain yang diperlukannya.

Untuk mengetahui kualifikasi tingkat kesejahteraan responden, dalam hal ini masyarakat tani yang hanya mengandalkan tanah/lahan tegalan sebagaimana dikemukakan di atas, maka analisis dalam penelitian ini tetap mengacu pada empat macam kebutuhan dasar yaitu, pangan (makanan ), sandang, papan dan derajat kesehatan.

#### 1. Sandang ( makanan ).

Manusia senantiasa membutuhkan makanan untuk dikonsumsi ( dimakan ) setiap hari. Makan adalah kebutuhan esensial yang dibutuhkan manusia.

Adapun manfaat makan adalah untuk mengganti jaringan tubuh yang rusak dan dapat menambah kemampuan bekerja dan berusaha. Untuk menambah kemampuan bekerja dan berusaha perlu didukung dengan kuantitas dan kualitas makan yang mempunyai gizi yang tinggi.

Berdasarkan pengakuan responden bahwa kuantitas makan setiap hari seperti disajikan pada tabel berikut :

Tabel. V : Kuantitas makan responden.

No.	Kuantitas makan	Kecamatan							
		Lape-Lopok		Plampang		Moyo Hilir		Ropang	
		n	%	n	%	n	%	n	%
1	Satu kali sehari	-	-	-	-	-	-	-	-
2	Dua kali sehari	23	28,75	24	30	21	26,25	20	25
3	Tiga kali sehari	57	71,25	56	70	59	73,75	60	75
	Jumlah	80	100%	80	100%	80	100%	80	100%

Sumber : Data primer diolah.

Pada umumnya responden mengakui, bahwa mereka makan sebanyak tiga kali sehari yaitu: Kecamatan Lape-Lopok ( 71,25% ), Plampang ( 70% ), Moyo Hilir ( 73,75% ) dan Ropang ( 75% ). Mereka makan tiga kali sehari karena sudah merupakan kebiasaannya yaitu makan pagi, makan siang dan makan malam. Hanya sebagian kecil saja yang mengakui makan dua kali sehari yaitu: Kecamatan Lape-Lopok ( 28,75% ), Plampang ( 30% ), Moyo Hilir ( 25% ), dan Ropang ( 25% ). Pola makan sebagian kecil responden yang kurang dari tiga kali sehari

lebih disebabkan karena ketidakmampuan ekonomi mereka. Mereka hanya mampu membeli beras dan lauk pauk untuk jata makan dua kali sehari.

Jenis makanan yang dikonsumsi responden adalah nasi dengan lauk pauhnya yang berupa ikan dan sayur-sayuran. Dalam kondisi dana yang sangat minim dan bahkan tidak ada, tidak sedikit responden yang hanya mengonsumsi nasi tanpa ikan. Untuk menambah selera, mereka mengonsumsi sayur-sayuran ditambah dengan sambal secukupnya yang bahan-bahannya diambil dari kebun dan halaman-halaman rumah mereka. Bagi responden atau keluarga yang tidak mampu itu tidak mengonsumsi makanan tambahan seperti jajan, roti dan sebagainya.

## 2. Kebutuhan Sandang ( Pakaian ).

Semua orang butuh akan pakaian, karena pakaian berfungsi untuk menutup aurat, disamping rapi serta menarik dipandang dari segi estetika.

Bagi keluarga mampu tentu hal ini bukanlah persoalan yang rumit untuk mendapatkannya. Mereka memiliki pakaian yang relatif banyak. Berbeda antara pakaian di rumah, bekerja, bepergian dan pakaian pesta. Sebaliknya bagi keluarga yang tidak mampu ( miskin ), hal itu hanya ada dalam angan-angan yang sulit untuk bisa diwujudkan menjadi kenyataan. Mereka umumnya memiliki pakaian yang relatif sedikit juga berkualitas rendah. Pakaian yang digunakan di rumah, untuk beribadah, bepergian kadang-kadang sama.

Dari hasil penelitian yang dilakukan, keadaan ini umumnya menerpa responden

( keluarga petani ) yang tidak memiliki tanah/lahan atau memiliki tanah/lahan terbatas. Terlebih lagi kalau tanahh/lahan yang mereka miliki hanya berupa tegalan sebagai penopang utama untuk memenuhi kebutuhan dasar keluarganya. Sedangkan terhadap petani yang menjadikan lahan tegalan sebagai sumber tambahan untuk memenuhi kebutuhan dasarnya, tarap hidup mereka lebih baik dan dapat hidup dengan layak.

### 3. Kebutuhan Papan ( Perumahan ).

Sebagai kebutuhan primer, rumah senantiasa dibutuhkan oleh setiap keluarga. Di rumah tempat orang istirahat, tempat beribadah dan juga tempat mendidik anak-anaknya. Karena itu setiap orang baik sendiri-sendiri maupun sebagai suatu keluarga sangat mendambakan agar bisa memiliki rumah yang sehat serta layak huni.

Masyarakat Sumbawa Menyebut rumah tinggal dengan “bale”. Rata-rata rumah asli atau rumah tradisional masyarakat Sumbawa berbentuk rumah panggung yaitu rumah yang didirikan di atas tiang kayu yang tingginya antara 1,5 sampai 2 meter dari atas tanah. Secara umum tipologi rumah panggung Sumbawa persegi panjang yang dibagi dalam beberapa ruang.

Pada umumnya jumlah ruang ada tiga, yaitu ruang depan untuk menerima tamu, ruang tengah untuk tempat tidur dan aktifitas keluarga, dan ruang belakang untuk dapur dan tempat makan. Bentuk atapnya seperti perahu dan dibuat dari bamboo yang dipotong-potong (Sumbawa: Santek) atau dari genteng. Dindingnya dibuat dari bamboo (Sumbawa: Gelepir) atau papan.

Tangga rumah biasanya dua buah. Tangga utama di depan disebut “anar selaki” umumnya lebih besar dari tangga belakang yang disebut “anar sawai”. Anak tangga selalu dibuat ganjil antara 5,7,9 dan sebelas tergantung dari besar dan tingginya rumah. Rumah panggung tidak memiliki kamar mandi karena masyarakat pedesaan Sumbawa lebih memilih mandi di kali, sehingga pemukiman penduduk selalu berlokasi di dekat kali ( sungai ). Bahan-bahan utama rumah panggung terdiri atas kayu-kayu pilihan yang diusahakan oleh pemilik secara bergotong royong dengan masyarakat setempat di bawah pimpinan “sandro bale”. Mereka secara bersama-sama datang ke hutan mencari kayu-kayu bahan bangunan pada waktu dan hari yang telah ditentukan oleh “sandro bale” sesuai kepercayaan mereka. Setelah bahan-bahan terkumpul sesuai kebutuhan, bahan lalu dikerjakan dibawah pimpinan “tukang bale” hingga rumah berdiri serta siap ditempati. Bagi masyarakat Sumbawa, sistem gotong-royong seperti ini dalam perkembangannya nampak sudah mulai memudar seiring dengan perkembangan zaman. Bahan-bahan bangunan rumah panggung yang berkualitas saat-saat sekarang ini sudah mengalami kelangkaan. Kondisi ini lebih disebabkan karena maraknya penjarahan hutan oleh oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab. Hal ini membuat masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa dalam perkembangannya sekarang lebih cenderung memilih membuat rumah batu ketimbang rumah rumah panggung seperti yang lazim dilakukan oleh pendahulunya ( nenek moyangnya ).

Keadaan rumah yang dimiliki oleh anggota masyarakat sangat ditentukan oleh kondisi serta kemampuan ekonomi mereka. Anggota masyarakat yang keadaannya ekonominya kurang baik, umumnya rumah yang mereka miliki tidak

memadai untuk dikatakan sebagai rumah yang sehat dan layak huni. Misalnya, rumahnya hanya berlantai tanah, tembok tanpa plesteran, ukurannya kecil tanpa kamar mandi, WC dan lain-lain. Hal serupa juga terlihat pada anggota masyarakat yang berumah panggung. Lantai, dinding serta atap rumahnya terlihat bolong, usang dan tak terurus. Anggota masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa yang tidak mampu itu menurut pengakuan responden umumnya karena mereka memiliki lahan yang sangat terbatas, kurang produktif, hanya bisa ditanami tanaman palawija sekali dalam setahun.

#### 4. Derajat Kesehatan.

Pembangunan kesehatan merupakan bagian terpadu dari pembangunan sumber daya manusia menuju terwujudnya bangsa yang maju dan mandiri serta kesejahteraan lahir bathin. Salah satu ciri bangsa yang maju adalah bangsa yang mempunyai derajat kesehatan yang tinggi. Pembangunan manusia seutuhnya harus mencakup aspek jasmani dan kejiwaannya, disamping aspek spiritual, kepribadian dan kejuangan. Untuk itu pembangunan kesehatan ditujukan untuk mewujudkan manusia yang sehat, cerdas, dan produktif.

Pembangunan manusia sebagai insan harus dilakukan dalam keseluruhan proses kehidupannya, mulai dari dalam kandungannya, bahkan jauh sebelumnya yaitu dengan memperhatikan tingkat kesejahteraan para calon ibu, kemudian sebagai bayi, balita, usia sekolah, remaja, pemuda, usia produktif sampai kepada usia lanjut. Untuk itu pembangunan kesehatan memegang peranan yang amat penting dalam meningkatkan kesejahteraan manusia dalam setiap tahap kehidupan

tersebut, sesuai dengan permasalahan kesehatan yang dihadapi. Selain berperan dalam membangun manusia sebagai insan, pembangunan kesehatan juga berperan penting membangun manusia sebagai sumber daya pembangunan. Derajat kesehatan yang tinggi akan meningkatkan produktivitas tenaga kerja. Peningkatan produktivitas ini akan mempertajam kemampuan daya saing bangsa dalam dunia yang semakin ketat persaingannya.

Untuk itu, pembangunan kesehatan diarahkan untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat serta meningkatkan mutu dan kemudahan pelayanan kesehatan yang harus makin terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat. Untuk menunjang tercapainya tujuan dimaksud pemerintah telah membangun lembaga pengobatan formal seperti Puskesmas, Polindes, Postu dan Posling sebagai tempat pelayanan masyarakat.

Pengetahuan masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa dalam hal pemeliharaan kesehatan sebahagian besar responden telah mengakui keberadaan lembaga pengobatan formal ( Puskesmas, Polindes, Pustu dan Pusling ), dan juga mereka telah mengetahui tentang macam pelayanan dasar, kebidanan dan rujukan, siapa pelayanan kesehatan di lembaga tersebut, apakah bidan, mantri atau dokter. Pengetahuan masyarakat tersebut tampaknya tidak ada hubungan langsung dengan tingkat pendidikan mereka, tetapi lebih disebabkan karena keberadaan lembaga pengobatan tersebut sudah tersebar sampai ke pelosok desa dan sosialisasinya dengan masyarakat cukup meluas. Meskipun sebahagian besar mengetahui lembaga pengobatan formal sebagai tempat pelayanan kesehatan, namun masih ada juga anggota masyarakat yang memilih untuk berobat ke dukun dengan alasan

karena ketidakmampuan finansialnya. Yang beralasan demikian banyak datang dari petani miskin yang tidak punya lahan atau punya lahan terbatas dan kurang produktif.



## **BAB. IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan.**

Dari keseluruhan uraian di atas, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Budaya hukum penguasaan tanah negara oleh masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa, Nusa Tenggara barat dapat dilihat dalam dua hal yaitu, pada dasar penguasaannya dan pada persepsi masyarakat tentang tanah negara yang telah dibuka dan dikuasainya.

Dasar penguasaan tanah dalam konteks ini berupa dasar keyakinan yang bersifat religio magis, dimana anggota masyarakat meyakini bahwa tanah beserta seluruh isinya adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada setiap desa yang kemudian menjadi hak ulayat desa, yang dalam istilah adat Sumbawa disebut “Lar lamat” dengan batasnya sendiri. Setiap anggota masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa berhak untuk membuka dan menguasai tanah dalam batas “lar lamat” desanya guna keperluan pertanian sesuai kebutuhan dan kemampuan masing-masing. Dalam pandangan hukum adat Sumbawa, si pembuka itulah yang berhak terhadap tanah dan semua warga masyarakat mengakuinya, sebagaimana dilukiskan dalam sebuah bidal masyarakat Sumbawa ( tau Samawa ) yang berbunyi : “Tumpun aeng-aeng me tu tumpun nan tu baeng”. Artinya, Orang yang menjumpai dialah yang memilikinya. Sejak itulah hubungan hukum konkret sudah terjalin antara sipembuka tanah dengan tanah selaku objeknya.

Dengan adanya jalinan hubungan konkret tersebut pihak yang menguasai tanah sudah merasa berhak, dan hak tersebut akan semakin kuat setelah diterbitkan “pas” atas nama pemegangnya.

2. Secara yuridis formal UUPA mengakui hak atas tanah yang dikuasai masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa atas dasar budaya hukumnya. Pengakuan itu tampak dengan dimungkinkannya pemberian sertifikat hak milik atas tanah terhadap pihak yang telah membuka dan menguasai tanah negara dalam batas “Lar lamat” desanya. Pemberian sertifikat itu setelah pemegang hak mengajukan permohonan kepada Badan Pertanahan Nasional sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No.5 Tahun 1973.
5. Penguasaan tanah oleh masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa, tidak serta merta dapat menunjang tingkat kesejahteraan ekonomi mereka hal itu sangat tergantung dari kondisi tanah/lahan yang mereka kuasai serta ketersediaan sumber mata air yang bisa diandalkan untuk mengairi tanaman.

Jika tanah/lahannya baik serta didukung adanya sumber mata air, maka tanah/lahan itu bisa dijadikan areal persawahan produktif yang bisa memberikan hasil 2 ( dua ) sampai 3 ( tiga ) kali setahun. Tentu hal itu akan dapat memberikan tambahan penghasilan bagi pihak pemegang hak atas tanah yang pada gilirannya dapat meningkatkan tingkat kesejahteraan ekonomi keluarganya, terutama kebutuhan dasar yang berupa :

- Kebutuhan akan pangan
- Kebutuhan akan sandang
- Kebutuhan akan papan dan

- Kebutuhan akan kesehatan.

Sebaliknya kalau kondisi tanah/lahan dan terlebih lagi sumber mata air tidak mendukung, maka petani pemegang hak atas tanah hanya mampu memfungsikan tanah/lahannya sebagai tegalan. Dalam fungsi demikian, petani hanya bisa menanam tanaman semusim yaitu berupa tanaman palawija sekali setahun yaitu diawal musim penghujan. Cara seperti inilah yang umumnya ditempuh oleh masyarakat lokal/pedesaan Sumbawa terhadap tanah/lahan yang telah mereka kuasai selama rentang waktu 15 tahun terakhir. Akibatnya, dari hasil yang mereka peroleh tidak mampu meningkatkan kesejahteraan ekonomi keluarganya, utamanya kebutuhan dasar sebagaimana tersebut di atas.

## **B. SARAN.**

1. Pola budaya hukum penguasaan tanah oleh masyarakat lokal Sumbawa yang nampaknya masih eksis dewasa ini, sepatutnya harus tetap mendapat pengakuan dari Pemerintah secara formal. Karena disamping hal itu sebagai wujud kekayaan budaya bangsa juga cara demikian dirasakan sesuai dengan perasaan keadilan masyarakat setempat.
2. Luasnya cakupan makna Hak Menguasai Negara menurut pandangan UUPA, tidak jarang melahirkan konflik di bidang pertanahan antara penguasa dengan pemegang hak. Untuk menghindari hal itu, Pemerintah perlu memberikan batasan makna Hak Menguasai Negara tersebut yaitu dengan menentukan secara tegas bahwa, Hak Menguasai Negara tidak termasuk tanah serta isinya

baik yang terdapat di atas tanah maupun di bawahnya dalam batas wilayah masyarakat hukum adat, wilayah desa/marga. Dengan demikian, maka tanah serta isinya dalam yurisdiksi masyarakat hukum adat, ataupun desa/marga dapat dimanfaatkan oleh masyarakat setempat dengan lebih leluasa guna memenuhi kebutuhan hidup dirinya dan keluarganya di bawah pengaturan Ketua Adat dan atau Kepala Desa/Marga yang bersangkutan.

3. Untuk dapat lebih meningkatkan kesejahteraan ekonomi masyarakat lokal yang menguasai tanah/lahan, kiranya perlu diikuti dengan adanya upaya pembaharuan pola tanam dengan tidak lagi berpegang teguh pada pola tanam tradisional yang diwarisi dari pendahulunya. Dengan perubahan itu petani akan menentukan jenis tanaman tertentu yang akan ditanam yang dinilai sangat laku di pasaran baik nasional maupun internasional. Bagi tanaman keras yang berjangka panjang bisa diikuti dengan sistem “tumpang sari”. Untuk menuju ke arah itu tentunya memerlukan pendekatan dan penyuluhan kepada masyarakat terutama dilakukan oleh instansi Pemerintah Daerah yang berkompeten untuk itu.

## DAFTAR PUSTAKA

- Al-Qur'an dan Terjemahannya*, Departemen Agama Republik Indonesia, 1989.
- Abdurrahman, *Tebaran Pikiran Tentang Studi Hukum Dan Masyarakat*, Media Sarana Press, Jakarta, 1986
- Adhi, Erahmana, dan Nata Manggala, Hasan Basri, ( Penyunting ), Reformasi Pertanahan. Pemberdayaan Hak-hak Atas Tanah ditinjau dari aspek Hukum, Sosial, Politik, Hankam, Teknis, Agama dan Budaya,
- Ahnan, *Maftuh, Rumahku Keluargaku*, CV.Bintang Remaja, Surabaya, TT.
- Arikunto Suharsini, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, 1997.
- Ardiwilaga, Roestandi, *Hukum Agraria Indonesia*, Masa Baru, 1962.
- Asshidqie, Jimly, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, Jakarta, 1994.
- Anonim, *Usulan Revisi Undang-Undang Pokok Agraria, Menuju Penegakan Hak-Hak Rakyat Atas Sumber-Sumber Agraria*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, Konsorsium Pembaharuan Agraria, Rineka Cipta, 1998.
- Bachriadi, Dianto, Erfan Fariyadi dan Bonie setiawan, *Reformasi Agrari.. Perubahan Politik, Sengketa Agenda Dan Pembaharuan Agraria*, , LPEUI, Jakarta, 1997.
- Brannen, Julia, alih bahsa Nuktah Arfawie et al, *Memadu Metode Penelitian Kualitatif Dan Kuantitatif*, Fakultas Tarbiyah IAIN Antasari Samarinda, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1994
- Chomzah, Ali Achmad.H, *Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002
- Cahyono, Bambang Tri, *Ekonomi Pertanahan*, Liberty, Yogyakarta, 1983.
- Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan RI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, ( Edisi Kedua ), Balai Pustaka, Jakarta, 1999
- , *Pedoman Pengindonesiaan Nama Dan Kata Asing*, Jakarta, 1995
- , *Prosiding Seminar Nasional Hasil Penelitian Perguruan Tinggi Bidang Hukum*, Sawangan Bogor, Jakarta, 1993

Faisal, Sanafiah, *Penelitian Kualitatif, dasar-dasar dan aplikasi*, Y A3, Malang, 1990.

Fauzi, Noer, ( Penyunting ), *Tanah Dan Pembangunan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta 1997.

-----, *Politik Agraria Orde Baru, Penindasan Dan Perlawanan Dalam Demokrasi Antara Represi Dan Resistensi*, YLBHI, Jakarta, 1993.

Fauzi, Noer, dan Dianto Bachariadi, *Hak Menguasai Dari Negara (HMN), Persoalan Sejarah yang harus diselesaikan*, kertas kerja Posisi KPA (Position Paper ) Np. 004/1998.

Fitriciada Ashari, Aidul, *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis Menurut Konstitusi*, Muhammadiyah University Press, Solo, 2000.

Haryadi, Untorc, dan Masruchan, *Tanah Rakyat dan Demokrasi*, Forum LSM, Yogyakarta, 1995.

Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1987.

-----, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi Dan Pelaksanaannya*, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional, Djambatan, Jakarta, 1999.

-----, *Hukum Agraria Indonesia*, Himpunan Peraturan Hukum Tanah, Djambatan, Jakarta, 1999

-----, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2002

,Hermayulis, *Penerapan Hukum Pertanahan Dan Pengaruhnya Terhadap Hubungan Kekerabatan Pada Sistem Kekerabatan Matrilineal Minangkabau Di Sumatera Barat*, Desertasi Pada Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 1999.

Hutagalung, Arie S, *Serba Aneka Masalah Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi*, FH Universitas Indonesia, Jakarta, 1999.

Husein, Ali Sofwan, *Konflik Pertanahan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997.

Julianto, Ferry J, *Tanah Untuk Rakyat*, Pustaka Zaman, Jakarta, 2000.

Jaya, I Nyoman Budi, *Tinjauan Yuridis Tentan Redistribusi Tanah Pertanian Dalam Rangka Pelaksanaan Landreform*, Liberty, Yogyakarta, 1988.

Jayadinata, Johara T, *Tata Guna Tanah Dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan, dan Wilayah*, ITB Bandung, 1986

Kartasapoetra G, *Hukum Tanah, Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Bina Aksara, Jakarta, 1985.

Kansil, C.S.T. *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*, PN Balai Pustaka, Jakarta, 1984.

Keraf, Gorys, *Eksposisi Dan Deskripsi*, Nusa Indah, Flores, 1982

-----, *Komposisi, Sebuah Pengantar Kemahiran Bahasa*, Nusa Indah, Flores, 1993

-----, *Diksi Dan Gaya Bahasa, Sari Retorika*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994

Koentjaraningrat, *Rintangan-Rintangan Mental Dalam Pembangunan Ekonomi Di Indonesia*, Terbitan tak berkala LIPI, Seri No.1/2, 1969.

-----, *Kebudayaan mentalitas dan Pembangunan*, Gramedia, Jakarta, 1985.

Koesnoe, Moh, *Catatan-Catatan Terhadap Hukum Adat Dewasa Ini*, Airlangga University Press, Surabaya, 1979.

Linton, Ralph, *A Study Of Man*, Appleton, Century, New Yoerk, 1963.

Manca, Lalu, *Sumbawa Pada Masa Lalu ( Suatu Tinjauan Sejarah )*, Rinta, Surabaya, 1984.

Magnis Suseno, Frans, *Etika Politik Prinsip-Prinsip Moral Kenegaraan Modern*, Gramedia, Jakarta, 1994.

Mertokusumo, Sudikno RM dkk, *Hukum Dan Politik Agraria*, Karunika, Jakarta, 1998.

Muhammad, Bushar, *Pokok-Pokok Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1991

Maleong, Lexy J, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1996.

Mc Auslan, Patriet, *Tanah Perkotaan dan Perlindungan Rakyat Jelata*, Gramedia, Jakarta, 1986.

Nasucha, Chaizi, *Politik Ekonomi Pertanahan dan Struktur Perpajakan Atas Tanah*, Megapoin, Jakarta, 1995.

Nasution, S, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Imsito, Bandung, 1992

Nasution, S, Dan M. Thomas, *Buku Penuntun Membuat Tesis, Skripsi, Desertasi Dan Makalah*, Bina Aksara, Jakarta, 1996

Noto Nagoro, *Politik Hukum Dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Bina aksara, Jakarta, 1984.

Parlindungan, AP, *Bunga rampai Hukum Agraria Serta landreform*, Mandar Maju, Bandung, 1994.

-----, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1994.

-----, *Beberapa Dalam UUPA*, Mandar Maju, Bandung, 1993.

Perangin, Effendi, *Mencegah Sengketa Tanah*, Rajawali Pers, Jakarta, 1986.

-----, *Praktek Permohonan Hak Atas Tanah*, Rajawali Pers, Jakarta, 1987.

-----, *Praktek Pengurusan Sertifikat Hak Atas Tanah*, Rajawali Press, Jakarta, 1989.

-----, *Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum adat*, Myda, Jakarta, 1999.

Pujirahayu, Esmi Warassih, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum Dan Persolan Keadilan)*, Pidato Pengukuhan, FH. Undip, 2001.

Purbacaraka, Purnadi, dan Soerjono Soekanto, *Sendi-Sendi Ilmu Hukum Dan Tata Hukum*, Alumni, Bandung, 1982.

Peters, A.A.G.(Ed), *Hukum Dan Perkembangan Sosial (Buku Teks Sosiologi Hukum)*, Buku II, Pustaka Sinar Harapan, 1998.

Peters, A.A.G (Ed), Kusriani Siswosoebroto, *Hukum Dan Perkembangan Sosial*, Sinar Harapan, Jakarta, 1996.

Poerwadarminta, WJS, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Depdikbud RI, Jakarta, 1991

Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, *Pedoman Penulisan Usulan Penelitian Untuk Tesis*, Semarang, 2001.

-----, *Pedoman Penulisan Tesis*, Semarang, 2001

Rajagukguk, Erman, *Hukum Agraria Pola Penguasaan Tanah Dan Kebutuhan Hidup*, Chandra Pratama, Jakarta, 1995.

Rahardjo, Sajipto, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1977.



- , *Hukum Dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980
- , *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1982.
- , *Hukum Dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung, 1983.
- Raba, Manggaukang, *Fakta-Fakta Tentang Samawa*, Yayasan Pemuda Kreatif Sumbawa KASA Indonesia Dengan Pemerintah Kabupaten Sumbawa, Sumbawa Besar, 2002.
- Rasyidi, Lili, dan B. Arief Sidharta, *Filsafat Hukum Dan Refleksinya*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1994.
- Ritzer George, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Penyadur Alimandan, Rajawali Pers, Jakarta, 1992.
- Ruchiyat, Eddy, *Politik Pertanahan Sebelum dan Sesudah Berlakunya UUPA*, Alumni, Bandung, 1995.
- Sudiyat, Iman, *Asas-Asas Hukum Adat Bekal Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1981.
- , *Hukum Adat Sketsa Asas*, Liberty, Yogyakarta, 1981.
- Sumardjono, Maria S.W. *Kebijakan Pertanahan : Antara regulasi dan Implementasi*, Buku Kompas, Jakarta, 2001.
- Suhendar, Endang dan Yohana Budi Winarti, *Petani Dan Konflik Agraria*, Bandung, Akatiga, 1997.
- Soesangobeng, Herman, *Perkembangan Konsepsi Tanah Dalam Masyarakat Desa: 25 Tahun UUPA Dalam Kabar Seberang Sulating Filifino*, Ringkasan Bahasa Inggris oleh Penbrook P..57-84, Townville James Cook University Of North Queensland, 1988.
- Soetikno, Iman. *Proses Terjadinya UUPA*, Gadjahmada University Press, Yogyakarta, 1987.
- Soekanto, Soerjono, *Kesadaran Hukum Dan Kepatuhan Hukum ( Desertasi Doktor Yang dipublikasikan )* Rajawali, Jakarta, 1982
- , *Hukum Adat Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1983.
- , *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, UI Press, Jakarta, 1983.
- , *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1986.

- , *Identifikasi Hukum Positif Tertulis Melalui Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, IND-HIL\_CO, Jakarta, 1988.
- , *Ringkasan Metodologi Penelitian Hukum Empiris*, IND-HIL-CO Jakarta, 1990.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu tinjauan singkat*, Rajawali, Jakarta, 1985.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, *Masalah-Masalah Sosiologi Hukum*, Sinar baru, Bandung, 1984.
- , *Permasalahan Hukum Di Dalam Masyarakat ( Edisi II )*, Alumni, Bandung, 1984
- , *Studi Hukum dan Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1985.
- , *Beberapa Masalah Dalam Studi Hukum Dan Masyarakat*, Remaja Karya, Bandung, 1985
- , *Modul Pelajaran Ilmu Hukum Unit Pelayanan Belajar Jarak Jauh ( UPBJJ ) Universitas Terbuka*, Pondok Cabe Jakarta, 1986
- , *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, CV Agung, Semarang, 1989.
- , *Studi Hukum Masyarakat Dan Teknologi*, Agung Press, Semarang, 1990
- , *Hukum Dan Masalah Penyelesaian Konflik*, Agung Press, Semarang, 1990
- , *Hukum Dan Perkembangan Ilmu Pengetahuan Dan Teknologi Di Dalam Masyarakat*, Pidato Pengukuhan Sebagai Guru Besar Universitas Diponegoro, Semarang, 6 Desember, 1990
- , *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia, Jakarta, 1990.
- , *Politik, Kekuasaan Dan Hukum, Pendekatan Manajemen Hukum*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1998.
- , *Studi Hukum Dan Kemiskinan*, Tugu Muda, Semarang, 1998
- Soepomo, R, *Bab-Bab Tentang Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1987.
- , *Hubungan Individu Dan Masyarakat Dalam Hukum Adat*, Pradnta Paramita, Jakarta, 1983.

Taneko, Soleman b. *Hukum Adat Suatu Pengantar Awal Dan Prediksi Masa Mendatang*, PT Eresco, Bandung, 1987.

Wignjodiporo, Soerojo, *Pengantar Dan Asas-Asas Hukum Adat*, CV Aji Masagung, Jakarta, 1989.

-----, *Kedudukan Serta Perkembangan Hukum Adat Setelah Kemerdekaan*, Gunung Agung, Jakarta, 1983

Zakaria Yando, R. *Kemajmukan Masyarakat Bangsa Indonesia Dan Penguatan Hak Masyarakat Adat*, Kertas Posisi KPA (Position Paper) No. 005/1998.

### **Laporan Penelitian dan Jurnal**

Anonim, *Usulan Revisi Undang-Undang Pokok Agraria Menuju Penegakan Hak-hal Rakyat Atas Sumber-sumber Agraria*, Konsorsium reformasi Hukum Nasional, Konsorsium Pembaharuan Agraria, 1998.

Rahman Arief dkk, *Okupasi Tanah Negara dan Permasalahannya ( Studi di Kecamatan Moyo Hilir Kabupaten Sumbawa )*, Laporan penelitian dibiayai oleh Dana RUTIN Universitas Mataram tahun 1997/1998.

Soemitro, Ronny Hanitijo, *Fungsi Hukum Dalam Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Sosial ( Tinjauan Studi Hukum Dan Masyarakat Mengenai Program Tabungan Asuransi Sosial Pegawai Negeri Sipil )* Dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum No. 4 Tahun 1993 hal. 23-27

-----, *Fungsi Hukum Dalam Melakukan Rekayasa Pengaturan Di Bidang Pertanahan ( Studi Kasus Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Waduk Kedung Ombo )* Dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum No. 5 Tahun 1993, hal. 36-44

-----, *Hukum Dan Konflik Di Dalam Masyarakat*, dalam Majala Masalah-Masalah Hukum No. 5 Tahun 1994, hal. 47-51

-----, *Hubungan Antara Kesadaran Hukum Dengan Tingkat Pendidikan ( Penelitian Mengenai Korelasi Antara Kesadaran Membayar Pajak Dengan Tingkat Pendidikan )* dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum No. 6 Tahun 1993 hal. 35-44

-----, *Penelitian Hukum Normatif*, dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum No. 5 Tahun 1988, hal. 13-23

-----, *Teori-Teori Dalam Ilmu Hukum*, dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum No. 7 Tahun 1989, hal. 32-39

- , *Fungsi Teori dalam Penelitian Hukum yang Empiris*, dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum No. 7 Tahun 1991, hal. 21-26
- , *Perbandingan Antara Penelitian Hukum Normatif dengan Penelitian Hukum Empiris*, dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum No.9 Tahun 1991, hal. 44-50
- , *Peran Metodologi Penelitian Hukum Dalam Pengembangan Ilmu Hukum*, dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum No. 5 Tahun 1992, hal. 32-40
- , *Grounded Rescarch*, dalam *Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial*, dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum No. 9 Tahun 1993, hal.28-37
- , *Penggunaan Analisis Kausal Dalam Penelitian Hukum yang Sosiologis*, dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum No. 11 Tahun 1994, hal. 35-40

#### **Peraturan Perundang- Undangan**

Undang-Undang Dasar 1945 yang telah diamandemen.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang *Ketentuan dasar Pokok-Pokok Agraria*.

Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 *tentang pendaftaran Tanah*.

Keputusan menteri Agraria/Kepala badan pertanahan naional *Tentang pemanfaatan tanah Kosong Untuk tanaman pangan*.

PMDN No. 6 tahun1972 Tentang *Pelimpahan wewenang Pemberian hak atas tanah*.